Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 22 april 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 13 april 2015 overleg gevoerd met de heer Dijkhoff, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) (Kamerstuk 34 088).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Ypma

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Hessing

kst-34088-21
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Voorzitter: Schouw
Griffier: Tielens-Tripels

Aanwezig zijn zes leden der Kamer, te weten: Azmani, Gesthuizen, Kuiken, Oskam, Schouw en Voortman,

en de heer Dijkhoff, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Aanvang 14.03 uur.

De **voorzitter**:
Hartelijk welkom, dames en heren. In deze mooie Thorbeckezaal bespreken wij een wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van een aantal Europese richtlijnen. De heer Fritsma is afwezig, maar er zijn heel andere, ook heel goede Kamerleden wél aanwezig. Er geldt een spreektijd van twaalf minuten voor de grootste fracties, namelijk die van de VVD en de PvdA. De daaropvolgende fracties, die van de SP, het CDA en D66, krijgen een minuutje of acht. Voor de fracties van de ChristenUnie en GroenLinks is de spreektijd zes minuten. Aangezien het een wetgevingsoverleg is, staat het aantal interrupties in principe vrij. Ik ken dit gezelschap echter, dus ik denk dat we als richtsnoer drie interrupties in de eerste termijn doen. Dat moet vast wel lukken.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Voorzitter. De Partij van de Arbeid is positief over het wetsvoorstel van de regering dat zorgt voor de implementatie van de zogenoemde procedurerichtlijn en de opvangrichtlijn. Deze wet draagt bij aan een Europese norm en een Europese harmonisatie voor asiel. Daar is dringend behoefte aan. Die is zelfs nog urgenter geworden door de sterk toegenomen instroom van asielzoekers naar Nederland, naar de hele Europese Unie. Het ideaalplaatje is dat alle asielzoekers in alle landen eenzelfde kans maken op een verblijfsvergunning, dezelfde rechtsbescherming hebben en dezelfde opvangfaciliteiten hebben. Het voorkomt ook dat asielzoekers voorkeuren gaan hebben en zelfs gaan «landshoppen» omdat het in de ene lidstaat beter is geregeld dan in de andere. Wat betreft de harmonisatie van het Europese asielbeleid willen we graag weten hoe het staat met de implementatie van deze richtlijnen in andere Europese landen. Zijn de richtlijnen zonder opt-outs geaccepteerd? Liggen de landen op schema wat betreft de implementatie ervan?
Ik kom op de implementatiewet zelf. De Partij van de Arbeid juicht verdere harmonisatie dus toe. Onze fractie is ook goed te spreken over de beleidswijzigingen die deze wet met zich brengt. Er staan een aantal verbeteringen in waarvoor de Partij van de Arbeid zich eerder al hard heeft gemaakt. Kort gezegd: de rechtsbescherming voor asielzoekers wordt verbeterd, de grensdetentie wordt verder beperkt en de mogelijkheden voor medisch onderzoek als steunbewijs bij een asielaanvraag worden uitgebreid. Over de precieze invulling van deze en andere zaken in de wet heeft de Partij van de Arbeid nog een aantal vragen. Daarnaast hebben wij een aantal amendementen op dit wetsvoorstel voorbereid.
De Partij van de Arbeid wil allereerst dat door deze wet een uitgebreide, volle toets van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door de rechter mogelijk wordt. Tot nu toe mocht de rechter het oordeel van de IND over het asielverhaal slechts heel terughoudend toetsen. Dat wordt nu een volledige beoordeling. Uiteraard betekent dit niet dat de rechter het onderzoek van de IND over moet doen. Zeker niet! Hij moet echter geen enkele belemmering hebben om het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid in volle omvang te onderzoeken en zich daar een oordeel over te vormen. Om dat te borgen, om te bepalen hoe dat zou kunnen en moeten, hebben wij samen met de VVD-fractie een amendement ingediend.

Een aanverwant punt is dat de Staatssecretaris ervoor heeft gekozen om het bij de rechter inbrengen van nieuwe asielmotieven niet toe te staan, terwijl dat er in de eerste consultatieronde over dit wetsvoorstel wel in stond. Wij snappen best dat er bezwaren zijn, maar zien vooral ook de voordelen. Ik noem alleen maar het voordeel dat daarmee potentieel de rechtsgang versneld wordt. Daarom hebben wij, samen met de VVD-fractie, ook op dit punt een amendement ingediend. Ik krijg graag een reactie van de Staatssecretaris op deze twee amendementen.

Een derde en een vierde amendement hebben we samen met de D66-fractie als voortrekker ingediend. Eén daarvan betreft de bewijsvoorlichtingsplicht: de vreemdeling moet weten, ervan op de hoogte zijn dat verhoren in het asielproces worden betrokken. Ik ga ervan uit dat de heer Schouw dit in zijn termijn nog nader zal toelichten. Het andere amendement is er als gevolg van de zaak-Bahaddar. Het strekt ertoe dat op een individuele zaak betrekking hebbende feiten of omstandigheden niet mogen leiden tot een afwijzing onder verwijzing naar een eerdere afwijzing. Ook dat zal nader toegelicht worden door mijn collega. Ik wil vanzelfsprekend wel graag een reactie van de Staatssecretaris op deze ingediende amendementen.

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen er minder mensen in grensdetentie worden opgenomen. In een eerdere brief van de voorganger van de Staatssecretaris stond dat dit misschien wel zou kunnen leiden tot 70% minder grensdetentie. Kan de Staatssecretaris dit bevestigen en nader toelichten?

Een ander belangrijk element van het wetsvoorstel is de introductie van drie nieuwe afdoeningswijzen van asielaanvragen: het niet in behandeling nemen, het niet-ontvankelijk verklaren en het kennelijk ongegrond verklaren. In die gevallen vervalt ook de schorsende werking van beroep. Is in al die andere gevallen die schorsende werking er dus wel? Het oordeel «kennelijk ongegrond» kan gegeven worden als een asielrelaas kennelijk ongeloofwaardig is. Ik wil graag van de Staatssecretaris weten wanneer daar sprake van is. De Staatssecretaris zegt: niet in alle gevallen. Betekent dit dat dit doorgaans dus wel het geval is? Ons lijkt «kennelijk ongeloofwaardig» enkel voorbehouden voor zaken waarbij het evident is dat grote, essentiële delen van het verhaal van de asielzoeker aperte leugens zijn. In alle andere gevallen lijkt het ons verstandig om terughoudend te zijn met het oordeel «kennelijk ongeloofwaardig». Deelt de Staatssecretaris onze opvatting?

Momenteel krijgen procentueel zeer veel asielzoekers een verblijfsvergunning op basis van meer algemene kenmerken, zoals de algemene veiligheidssituatie of het feit dat zij behoren tot een minderheidsgroep. Staat van al deze asielzoekers het geloofwaardigheidsoordeel over het individuele vluchtverhaal al vast of wordt dit later bepaald?

Dan een ander onderwerp. Het is technisch, maar ik hoop dat iedereen het kan volgen. Het betreft artikel 25, lid 1b over de waarborg op niet begeleide minderjarigen. Er wordt gesteld dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat een vertegenwoordiger en/of juridisch adviseur of andere raadsman die door de nationale rechter als zodanig is erkend of toegelaten, bij het persoonlijk onderhoud aanwezig is en de gelegenheid moet krijgen voor het stellen van vragen of plaatsen van opmerkingen. Wij vinden het goed dat dit artikel geen ruimte laat om zonder zo'n vertegenwoordiger gehoren te laten plaatsvinden. Wij lezen het artikel dan ook zo dat dit niet het geval kan zijn: geen gehoor zonder dat er zo'n vertegenwoordiger bij aanwezig is. Klopt dit? Wie gaat de gehoren precies bijwonen? Welke garanties zijn hiervoor? Hoe zal dit worden bekostigd?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Ik deel het standpunt van de PvdA helemaal: als het om minderjarigen gaat moet er sowieso juridische bijstand bij het verhoor aanwezig kunnen zijn. Maar dat geldt toch eigenlijk voor iedereen, ook voor mensen die

meerderjarig zijn? Het is toch eigenlijk vreemd dat je nu bij aankomst in Nederland gehoord kunt worden en pas later juridische bijstand krijgt? Vindt de Partij van de Arbeid niet dat dit in het algemeen zo zou moeten zijn?

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Een asielproces moet met de juiste juridische waarborgen omkleed zijn. Mijn focus ligt nu vooral bij kinderen en de minderjarigheid. In veel gevallen is er iemand aanwezig, maar dat wordt niet in alle gevallen goed geregeld. Ik omarm dit punt en wil ook graag de garantie dat dit op een goede manier geregeld wordt.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Maar als de PvdA het van belang vindt dat er juridische waarborgen zijn, dan zouden die toch voor iedereen moeten gelden, dus ook voor mensen die niet minderjarig zijn?

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Ik herhaal dat mijn prioriteit bij kwetsbare mensen ligt, in dit geval bij kinderen. Ik wil graag dat dit op een goede manier geregeld wordt.
Ik kom op de uitbreiding van het gebruik van medisch onderzoek bij de asielaanvraag. Ook dat vinden wij positief. Ik wil graag van de Staatssecretaris weten hoe dit medische onderzoek ingebed gaat worden. Hoe vaak verwacht men dat daar gebruik van gemaakt zal worden?
Tot slot wil de Partij van de Arbeid graag aandacht vragen voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de beslispraktijk bij de IND en de toetspraktijk bij de rechter. Waar baseert de Staatssecretaris op dat de rechtbanken en de Raad van State voldoende toegerust zijn, terwijl zij met de volle toetsing van het asielrelaas potentieel een taak erbij krijgen? Op welke wijze zullen de doorlooptijden intact blijven naar de verwachting van de Staatssecretaris? We zien enkele mogelijkheden om dingen sneller, slimmer en daardoor efficiënter te kunnen doen als gevolg van de wijze waarop het proces wordt ingericht, maar zeker in de inloopperiode kan er hierdoor ook extra capaciteit nodig zijn. Wij willen graag weten hoe daarmee wordt omgegaan.

De **voorzitter**:
Ondertussen heeft mevrouw Gesthuizen mij terechtgewezen met de bijbel, het Reglement van Orde, in de hand. Er is geen spreektijdbeperking, omdat dit een wetgevingsoverleg is. Ik schat in dat mevrouw Gesthuizen een goede zelfbeperking kent. Daarom denk ik dat wij zonder die spreektijdbeperking verder kunnen.

De heer **Azmani** (VVD):
Waarschijnlijk had u iets langer moeten wachten met dit te zeggen, want ik sta bekend om mijn uitgebreide inbreng. Ik haal er even een andere tekst bij. Nee, hoor, excuses. Ik zal mij terughoudend opstellen.
Voorzitter. Vandaag bespreken wij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming en de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming. Deze twee richtlijnen maken deel uit van het zogeheten GEAS-pakket dat gericht is op de verdere harmonisatie om te komen tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Dit kent enige historie.
Sinds 1999 is de Europese Unie steeds meer betrokken bij het opstellen van gemeenschappelijk asielbeleid. De basis voor dit beleid werd gelegd met de Dublinverordening in 2003. Sinds 2008 is de Europese Commissie bezig met het op poten zetten van een gemeenschappelijk asielbeleid.

Hiermee wordt onder andere beoogd om asielshoppen tegen te gaan en dat is ook in Nederlands belang. Na jarenlange moeizame onderhandelingen ging het Europees Parlement medio 2013 akkoord met het pakket. Die moeizame onderhandelingen zijn wel tekenend. Zo had iedere lidstaat wel een eigen wensenlijstje met als uiteindelijk resultaat voldoende ruimte op onderdelen voor eigen invulling. Wat in 2015 een feit zou moeten zijn, namelijk één Europees asielstelsel, is dan ook een illusie gebleken.

Zo heeft ook Nederland in de onderhandelingen zijn best gedaan. Als we ons dan specifiek richten op de vandaag te implementeren richtlijnen, is Nederland succesvol gebleken door een bepaling die het mogelijk maakt om het eenstatenstelsel te handhaven. Hiermee voorkomen wij doorprocederen en het belang bij doorprocederen. Ook heeft Nederland succes behaald door zijn inzet om te voorkomen dat asielzoekers hun verblijf in een lidstaat steeds weer kunnen verlengen door een nieuwe aanvraag in te dienen en uitspraken daarop te mogen afwachten. Ten aanzien van de opvangrichtlijn is de verplichting tot een 72 uurstoets door de rechter voor bewaring, die de Europese Commissie aanvankelijk heeft voorgesteld, er dankzij Nederlandse inzet uiteindelijk buiten gehouden. Complimenten hiervoor!

Er zijn ook zaken die nopen tot aanpassing van het beleid. In de ogen van de VVD is de rechtsbescherming het meest fundamentele en dan in het bijzonder het volledige en ex-nunconderzoek van zowel de feiten als de juridische gronden voorgeschreven bij de rechterlijke toetsing in eerste aanleg. Hierdoor verlaten wij eveneens de beoordeling van het al dan niet hebben van een positieve overtuigingskracht van een asielrelaas en hanteren we meer een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Ik denk dat het goed is om ook bij de mondelinge behandeling te bevestigen dat er bij de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling geen sprake is van nieuw beleid, maar van een meer kenbare en inzichtelijke wijze van motiveren van het geloofwaardigheidsoordeel. De verwachting is dan ook dat dit geen of zeer beperkte invloed zal hebben op het aantal toe- of afwijzingen. Klopt deze aanname?

Sinds januari van dit jaar wordt al vooruitgelopen op deze implementatie. Zo wordt er al gemotiveerd in beschikkingen. Wat zijn de recente ervaringen in de beslispraktijk met het op een andere manier motiveren van de beslissingen? Wat zijn de ervaringen in de rechtspraak met deze betere uitleg?

Mijn ervaring in een ver verleden was dat het bij de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 in april 2001 voor sommige rechters toch best lastig was om zich te onthouden van een zelfstandig oordeel over een asielverzoek en om het oordeel van het bestuursorgaan als uitgangspunt voor de toetsing te nemen. Het bestuursorgaan heeft een bijzondere positie. Het heeft een bijzondere expertise en meer onderzoeksmiddelen ter beschikking en kan ook een vergelijking maken met vele zaken die wel leiden tot inwilliging.

Bestuur en rechtspraak hebben onderscheiden verantwoordelijkheden. Dat kan juist in vreemdelingenzaken lastig zijn. Bij de totstandkoming van de procedurerichtlijn en van dit wetsvoorstel zijn er verschillende signalen geweest over die volle toets. De VVD-fractie is van mening dat de wetgever ook wettelijk invulling zou moeten geven aan die toetsing, bij zo'n ingrijpende wijziging, maar deze keuze is niet gemaakt in het wetsvoorstel. Dan wordt voorkomen dat er divergerende jurisprudentie ontstaat en dat sommige lagere rechters op de stoel van het bestuursorgaan gaan zitten.

Als je als wetgever duidelijk bent over je intentie in de memorie van toelichting, moet je dit ook waarmaken in de wet zelf en het niet aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overlaten om de uiteindelijke invulling te geven. Daarom dien ik op dit punt een amendement in, mede namens mijn collega Kuiken.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Het is mij niet helemaal helder wat de heer Azmani hiermee beoogt. Is hij bang dat rechters zichzelf te veel ruimte toe-eigenen? De wet is hier toch heel helder over?

De heer **Azmani** (VVD):
Ja, daarom heb ik dat amendement ingediend, zodat duidelijk is wat de wetgever voorstaat bij de toetsing van de feiten en de juridische volle toets. Je geeft daarmee in de wet invulling aan datgene wat je in de memorie van toelichting en bij de nota naar aanleiding van het verslag hebt gezegd.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Een doorn in het oog in die Vreemdelingenwet was juist die marginale toets. Daarom is het ook een goede zaak dat het kabinet er nu een volledige toets van maakt. Dan moet je toch ook ruimte kunnen geven aan rechters om een eigen afweging te maken? Overigens zijn hier ook al rechtsregels over. Naar mijn mening zou het amendement dat de heer Azmani samen met de Partij van de Arbeid indient, de rechterlijke macht juist beperken. Het lijkt mij een zeer ernstige zaak om dat op deze manier voor te stellen.

De heer **Azmani** (VVD):
Dat ziet mevrouw Voortman verkeerd. Inderdaad wordt afgestapt van de terughoudende toets ten aanzien van de geloofwaardigheid van het asielrelaas, in het kader van de positieve overtuigingskracht, zoals ik al aangaf. Dat heeft alles te maken met datgene wat in artikel 46, lid 3 van de procedurerichtlijn is geformuleerd, namelijk dat de rechter gehouden is om de feiten en de gronden volledig te toetsen. Dat brengt met zich mee dat het bestuursorgaan uitgebreider moet motiveren, zodat de rechtbank ook niet gehouden is om zelfstandig onderzoek te doen. Uit de bestuursrechtelijke jurisprudentie blijkt heel duidelijk dat de beschikking het uitgangspunt is voor de beoordeling en dat er geen zelfstandig oordeel kan worden geveld naast het oordeel van het bestuursorgaan. Met andere woorden, de rechtspraak zal moeten toetsen in hoeverre de beschikking deugdelijk gemotiveerd is en of deze zorgvuldig tot stand is gekomen. Daarbij heeft men de volle toets, maar ik denk dat het ook goed is om dit vast te leggen in wetgeving en niet alleen in de memorie van toelichting of in de nota naar aanleiding van het verslag.

De heer **Oskam** (CDA):
Ik heb ook een vraag over het amendement op stuk nr. 13 van mevrouw Kuiken en de heer Azmani. Dat amendement regelt dat die ex-nunctoets kan worden uitgebreid met nieuw aangevoerde asielmotieven. Dat is op zich duidelijk, maar dat stond ook in het conceptwetsvoorstel. Na rijp beraad heeft de Staatssecretaris dat er uitgehaald, dus het verbaast mij dat de heer Azmani toch met dit amendement komt. De rechtspraak waarschuwt ook voor gigantische werkdruk. Heeft de heer Azmani dat aspect ook meegenomen bij zijn afweging om dat amendement in te dienen?

De heer **Azmani** (VVD):
Ja, dat is een afweging die je maakt. Voor de VVD-fractie was hierbij doorslaggevend dat wij zo snel mogelijk tot finale geschilbeslechting willen komen. Dat brengt met zich mee dat je mensen niet wilt verwijzen naar vervolgprocedures die van het begin af aan lopen, met procedures tot aan de hoogste rechterlijke instantie, in plaats van dat er in een keer een finale geschilbeslechting plaatsvindt. Ik realiseer mij dat dit bepaalde consequenties heeft voor de uitvoering, maar ik denk dat het heel goed mogelijk kan zijn om beroepen aan te houden als er nieuwe asielmotieven

naar voren worden gebracht die niet in strijd zijn met de procesorde, zodat het bestuursorgaan de gelegenheid krijgt om een afrondend besluit te slaan op basis van die nieuwe asielmotieven. Aan de hand daarvan wordt het beroep verder in behandeling genomen door de rechtspraak. Ik realiseer me dat dit in de praktijk wat uitvoeringsconsequenties heeft, maar ik vind het belangrijk om in één keer tot een goede finale geschilbeslechting te komen. Zo hebben we ook in het kader van de processtroomlijning en de toelatingsprocedure alles in gang gezet. De VVD heeft steeds aangegeven dat we herhaalde aanvragen moeten voorkomen. Deze zaken brengen met zich mee dat de balans de andere kant uitslaat. De heer Oskam had het al over de ex-nunctoetsing in beroep. Ik heb al aangegeven dat de belangenafweging voor de VVD de andere kant uitslaat. In de praktijk zal het erop neerkomen dat de IND opnieuw tot een oordeel komt en dat het beroep tot die tijd open blijft staan. Met het amendement dat we samen met de Partij van de Arbeid indienen, proberen we dit alsnog in de wet te regelen.
De procedurerichtlijn biedt ook de mogelijkheid om een termijn te stellen voor afdoening van het beroep door de rechtbank in eerste aanleg. In de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel was een grote ambitie neergelegd. Door de grote bezwaren van de Raad voor de rechtspraak is echter alsnog besloten om de ambitie terug te schroeven naar de bestaande beslistermijnen. Bij overschrijding van die termijnen is geen sanctie ingesteld. De procedurerichtlijn strekt ertoe om te komen tot snelle en eenduidige besluitvorming, zowel in het belang van de vreemdeling als in het belang van de samenleving. Daarom vraag ik de Staatssecretaris of hij bereid is om een keer met de Raad voor de rechtspraak om de tafel te gaan om te bekijken in hoeverre de doorlooptijden verder verkort kunnen worden. In een vorig AO heb ik tegen de vorige Staatssecretaris gezegd dat ik kansen zie, bijvoorbeeld bij herhaalde aanvragen. Ik denk hierbij aan artikel 4:6. Als de IND tot een eendagstoets kan komen in 4:6-zaken, kan ik me ook voorstellen dat de rechtbanken deze procedures verkort kunnen afdoen of dat soortgelijke zaken meer buiten zitting worden afgedaan, in plaats van dat ze mondeling ter zitting behandeld worden. Ik krijg hierop graag een reactie van de Staatssecretaris.
Dan kom ik op de financiële consequenties. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de dekking en de financiering van de door de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak genoemde claim van 15 miljoen nader onderzoek vergen. Dat kan ik me heel goed voorstellen. Ik denk aan het amendement-Azmani/Kuiken daaraan ook een bijdrage levert. Is er meer bekend over de dekking die de regering voor ogen heeft? Er staat al iets over in de nota naar aanleiding van het verslag, maar misschien is er nog actuele informatie over.
We kunnen constateren dat er al een grote overlap bestond tussen het huidige Nederlandse stelsel en de nieuwe Europese verplichtingen. Dit wetsvoorstel is er voor de aanpassingen die nog nodig zijn. Blijkbaar voldeden we dus al aan veel zaken, terwijl we daartoe volgens de EU-richtlijnen nog niet verplicht waren. Dat roept bij de VVD de volgende vraag op. Op welke onderdelen van het huidige nationale asiel- en vreemdelingenbeleid gaan we nog steeds verder dan waartoe we verplicht zijn? Is de Staatssecretaris bereid om een scan uit te laten voeren om te bekijken waartoe we Europees gezien verplicht zijn en op welke gebieden we met het huidige nationale beleid en de nationale wetgeving verdergaan? Het is goed om dit in kaart te brengen als je streeft naar volledige harmonisatie. Je moet dan ook bereid zijn om er iets af te halen, in plaats van, zoals we nu vooral doen, er iets bij te doen.
Zoals ik al eerder betoogde, is het een illusie om te denken dat we grote stappen zetten in de harmonisatie van het asielbeleid in Europa. De verschillende richtlijnen bieden voldoende ruimte voor lidstaten om er hun eigen invulling aan te geven. Zoals de regering zelf ook schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag, zullen de verschillen tussen de

Europese landen naar verwachting aanzienlijk blijven. Kortom, een Europees asielstelsel zal niet in 2015 gerealiseerd zijn, zoals zeven jaar geleden wel werd beoogd. Lidstaten zijn er uiteindelijk niet toe bereid om alle bevoegdheden af te geven. Ze houden graag de ruimte om een eigen invulling te geven aan hun asielbeleid, ook te voorkoming van een grote instroom. Namens de VVD vraag ik de regering om op Europees niveau niet nogmaals een lang onderhandelingsproces in gang te zetten om het asielbeleid inhoudelijk verder te harmoniseren. Het is namelijk duidelijk dat lidstaten niet bereid zijn om alle bevoegdheden af te geven. Ik vraag de regering om zich in plaats daarvan te richten op een fundamentele wijziging van het asielstelsel in Europa door in te zetten op het creëren van veilige havens in de regio en door uiteindelijk te stoppen met asielaanvragen in Europa van mensen buiten Europa.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
De heer Azmani vraagt het kabinet om een scan te maken van onze wetgeving, om zo ook te bekijken of we op bepaalde punten verdergaan dan de voorstellen in de Europese richtlijnen. Ik neem aan dat de heer Azmani dan ook wil dat er wordt bekeken op welke punten we minder ver gaan dan tot nu toe wordt voorgesteld.

De heer **Azmani** (VVD):
Verordeningen of normen die op basis van richtlijnen worden gesteld moeten we implementeren. Dat is volgens mij ook de doelstelling van dit wetsvoorstel. Aan die verplichting voldoen we. Op basis van de implementatie van de richtlijnen die we vandaag bespreken, constateer ik dat we op heel veel onderdelen al aan de richtlijnen voldoen. Er hoeven dus niet veel wijzigingen plaats te vinden in de huidige wetgeving om daaraan te voldoen. Ik stel mijzelf de vraag: als wij al aan zo veel zaken voldeden voordat de richtlijnen er waren, waar voldoen we dan op dit moment aan waar we eigenlijk niet aan zouden hoeven voldoen omdat de Europese wetgeving ons daar niet toe noopt? Als je doelstelling is om de asielwetgeving volledig te harmoniseren, moet je ook bereid zijn om afstand te doen van de onderdelen waarop we misschien verdergaan dan waartoe de Europese wetgeving ons noopt.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Ik zal in mijn eigen bijdrage ingaan op de vraag in hoeverre wij onze wetgeving daadwerkelijk afstemmen op de Europese richtlijn. Ik denk dat daar nog heel veel op af te dingen valt. Ik begrijp de heer Azmani als volgt: de Nederlandse wetgeving moet ondubbelzinnig in lijn zijn met de Europese richtlijnen. Als er zo'n scan komt, kan het echter twee kanten opgaan: het kan zo zijn als hij bepleit, maar het kan ook zo zijn dat er wat dingen in staan die wat minder in zijn straatje passen. Ik neem aan dat hij die dan ook accepteert.

De heer **Azmani** (VVD):
Het lijkt mij helder en duidelijk wat mijn pleidooi is. Ik begrijp wel waar het verschil in zit. In de richtlijnen zitten voldoende bepalingen waarvoor de afzonderlijke lidstaten de ruimte hebben om er al dan niet invulling aan te geven en om, als zij er invulling aan geven, te bepalen in welke mate zij dat doen. De onderhandelingen hebben lang geduurd. De lidstaten zijn kennelijk niet bereid om over hun eigen schaduw heen te springen en tot volledige harmonisatie te komen. Er zitten ook normen in die wel dwingend zijn en die in de rechtspraak rechtstreeks zullen worden getoetst. Ik denk bijvoorbeeld aan artikel 46, lid 3 over de ex-nunctoetsing. Dat is een dwingende bepaling. Er wordt gestreefd naar volledige harmonisatie. Ik ben erg benieuwd waarin wij in onze nationale wetgeving verdergaan dan de bestaande richtlijnen. Je kunt constateren dat wij van

tevoren al enorm zijn tegemoetgekomen aan richtlijnen die later zijn bedacht.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Voorzitter. Ik ben eigenlijk best gelukkig met het wetsvoorstel. Er zit een aantal punten in waar de SP al langer voor pleit, zoals het niet langer toepassen van de toets van de positieve overtuigingskracht bij het beoordelen van de geloofwaardigheid, maar het in zijn geheel bekijken van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker. Een aantal van de vragen die we hadden bij dit voorstel van de Staatssecretaris zijn in de nota naar aanleiding van het verslag al beantwoord, maar een aantal dingen zijn nog niet helemaal duidelijk.
Zo riep de introductie van de mogelijkheid voor de IND om een asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren bij ons een heel aantal vragen op. Het antwoord van de Staatssecretaris op onze vragen over het begrip «niet-ontvankelijkheid» hield het volgende in: «Niet-ontvankelijkheid is hierbij een eindoordeel na een inhoudelijk onderzoek». Dit betreft dus een ander soort niet-ontvankelijkheid dan wij in de Nederlandse rechtspraktijk gewend zijn. Dit begrip komt kennelijk voort uit de procedurerichtlijn. Dat lijkt mij nogal verwarrend, want dan werk je straks met twee totaal verschillende juridische begrippen met exact dezelfde benaming. Bestond deze vorm van niet-ontvankelijkheid al in de Nederlandse rechtspraktijk, of introduceert de Staatssecretaris hiermee een totaal nieuw begrip onder een bestaande naam, die ook iets anders betekent? Dat laatste lijkt de SP niet handig. Misschien is het een idee om het begrip uit de procedurerichtlijn op een andere manier te vertalen naar de Nederlandse wet. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij dit ziet? Kan hij garanderen dat de introductie van het middel «niet-ontvankelijkheid» in ieder geval niet zal betekenen dat zaken waarbij dat wel noodzakelijk is, niet meer inhoudelijk zullen worden beoordeeld? Dat is eigenlijk het voornaamste punt dat ik wil maken. Het lijkt mij namelijk echt een gruwel als wij straks zouden zeggen: u bent niet-ontvankelijk, dus we kijken verder niet inhoudelijk naar de vraag of u enige zaak heeft. Dat kan nooit de bedoeling zijn.
Ook over afwijzing bij kennelijke ongegrondheid hebben wij een aantal vragen gesteld. Kennelijke ongegrondheid wordt aangenomen wanneer er in redelijkheid geen twijfel mogelijk is over de ongegrondheid van de aanvraag. Wij wilden bijvoorbeeld weten wie er nu precies bepaalt wanneer dit in redelijkheid het geval is en aan de hand van welke objectieve criteria dit wordt bepaald. Blijkbaar bepaalt de IND dat. Objectieve criteria kon de Staatssecretaris in de beantwoording helaas niet noemen. Die wil ik dus alsnog graag horen. Ik ben er blij mee dat er eindelijk wordt afgestapt van de positieve overtuigingskrachttoets. Het feit dat het principe van het voordeel van de twijfel in het wetsvoorstel bij wet wordt vastgelegd, juicht de SP eveneens van harte toe. De vreemdeling lijkt hier echter toch weer met een geloofwaardigheidsachterstand te worden opgezadeld, bijvoorbeeld door het ontbreken van documenten. Hij lijkt toch ook weer te maken te krijgen met subjectieve criteria als «kennelijke tegenstrijdigheid in het asielrelaas». Hoe verhoudt zich dat met het nieuwe principe van het voordeel van de twijfel? In het verleden leek er soms eerder sprake te zijn van een nadeel van de twijfel dan van een voordeel van de twijfel. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het nieuwe principe niet alleen op papier werkelijkheid wordt? Die vraag is door de regering in de nota naar aanleiding van het verslag niet beantwoord.
In hoeverre zit er volgens de Staatssecretaris echt een verschil tussen de toets van de positieve overtuigingskracht en de nieuwe integrale geloofwaardigheidstoets? Is dat eigenlijk wel een nieuwe toets? De Staatssecretaris geeft namelijk aan dat het niet gaat om een nieuwe manier van toetsen, maar alleen om een nieuwe manier van het

motiveren van de beslissing. Heeft de SP-fractie dus misschien te vroeg gejuicht? Dat is mijn vraag aan de Staatssecretaris.
Er is al ontzettend veel over gezegd. Een treffend citaat komt van een Rotterdamse rechter: «Als mensen geen papieren hebben, wordt er op heel veel slakjes zout gelegd. Er is geen ruimte meer voor het meewegen van de moeilijke omstandigheden waarin iemand heeft verkeerd of culturele aspecten zoals het feit dat horloges en data in sommige landen niet zo belangrijk zijn.» Eén vergeten datum kan dus al een hiaat zijn waardoor de rest van het verhaal er niet mee toe doet. Als de Staatssecretaris stelt dat de manier van beoordelen met het verlaten van de toets van de positieve overtuigingskracht niet zal veranderen, betekent dat dan ook dat deze manier van het wegen van verklaringen niet verandert? Hoe valt dat dan weer te rijmen met het principe van het voordeel van de twijfel? Is de Staatssecretaris het met mij eens dat er bij een integrale toets van de geloofwaardigheid sprake kan zijn van een andere uitkomst dan bij de toepassing van de toets van de positieve overtuigingskracht? Ik krijg daar graag een helder antwoord op.
De regering gaf al aan dat, net als nu het geval is, het ontbreken van reisdocumenten niet aan de vreemdeling zal worden tegengeworpen indien deze aannemelijk maakt dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven en voor de rest volledig geloofwaardig is. Op de vraag van de SP in hoeveel procent van de gevallen waarin de reisdocumenten ontbreken, de IND bereid is deze aannemelijkheid en geloofwaardigheid daadwerkelijk aan te nemen, kon de regering geen antwoord geven, omdat die cijfers – ik citeer nogmaals – niet worden bijgehouden. Dat is best jammer, want ik vermoed dat het maar heel weinig voorkomt, maar dat kan ik nu dus niet controleren.
De SP had gevraagd om objectieve maatstaven aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat een vreemdeling toerekenbaar niet over reisdocumenten beschikt. Daarop is de regering in de beantwoording niet ingegaan. Op de vraag wanneer in de toekomstige regeling kwade trouw van de vreemdeling zal worden aangenomen door de IND, zei de Staatssecretaris slechts dat dit zich nog moet uitkristalliseren. Dat lijkt mij dus nog volkomen ongewis. Volgens de SP zijn rechters over het algemeen gebaat bij heldere wettelijke kaders – ik herhaal eigenlijk de woorden die de heer Azmani net al heeft uitgesproken – zodat zij de uitleg daarbij niet zelf hoeven te bedenken. Dit is immers een taak van de wetgever. Pas indien er onduidelijkheid bestaat over de uitleg van een wetsartikel zal de rechter daar zelf een uitleg aan moeten geven, maar in dit geval wordt al in de memorie van toelichting aangegeven dat de wetgever hierover geen uitspraken wil doen en van plan is om dit aan de rechter te laten. Waarom kunnen we dat zelf niet vooraf vastleggen in duidelijke kaders?
Ik kom op de ex-nunctoets. Ik ben blij met het amendement van mevrouw Kuiken en de heer Azmani. Het andere amendement waarbij het precies omgekeerd is, dat van de heer Azmani en mevrouw Kuiken, moet ik nog even goed bekijken, maar ook daar kan ik mij op zich wel wat bij voorstellen. Wij zijn dus blij met opneming van de volledige ex-nunctoets en nu de aanvulling uit het amendement-Kuiken/Azmani – ik zeg het nu volgens mij goed – daarbij wordt voorgesteld, ben ik daar helemaal gelukkig mee.
Dan de kwestie van het medisch steunbewijs. Ik ben zelf minder blij met de wijze waarop die in het geheel in de wet die we vandaag bespreken terecht is gekomen. We hadden gevraagd of de regering kon bevestigen dat de implementatie van artikel 18 van de procedurerichtlijn inzake medisch steunbewijs zodanig moet worden uitgelegd dat wanneer de asielzoeker een begin van bewijs levert dat hij is mishandeld, de regering reeds verplicht is een medische rapportage op te stellen. De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag dat dit niet het geval is. Volgens de regering moet de IND helemaal zelf bepalen wanneer bepalen

wanneer zij medisch onderzoek relevant acht. Waarom dat niet altijd zo is als de vreemdeling zelf het begin van een bewijs levert, is niet duidelijk geworden in de beantwoording. Ik wil daar dus graag meer over horen van de Staatssecretaris.
De regering heeft inmiddels ook aangegeven de aanbeveling van de ACVZ over MediFirst niet te zullen opvolgen. De ACVZ had aanbevolen om de opdracht van MediFirst uit te breiden na aanwijzing van marteling en verkrachting et cetera. Dat wil de regering niet, naar eigen zeggen om de vreemdeling te ontzien. Dat vond ik een beetje een curieuze redenering. Het zou te ingrijpend zijn om in de rust- en voorbereidingsperiode te maken te krijgen met dit soort onderzoek. Dat is gek, want in diezelfde periode spreekt de vreemdeling ook gewoon met zijn advocaat over de asielmotieven. Als er wordt gezorgd voor een veilige omgeving en als vertrouwen wordt gewekt, hoeft het volgens mij geen issue te zijn. De SP is het met de ACVZ eens dat het wel degelijk kan helpen.
De andere aanbeveling van de ACVZ betrof het feit dat de plicht tot het opstellen van een medisch rapportage in de Vreemdelingenwet zou moeten worden vastgelegd. Procedurele waarborgen horen immers thuis in een formele wet, en niet in lagere regelgeving. Zo is het ook geregeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik heb daartoe dan ook een amendement ingediend.
Ik wil nog het volgende kwijt over de grensprocedure. Nederland is niet, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, op basis van de Schengengrenscode verplicht om in alle gevallen over te gaan tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie. Artikel 5 bevat immers een humanitaire clausule en geeft lidstaten de vrijheid om vreemdelingen op grond van humanitaire overwegingen toch toe te laten op hun grondgebied. De regering geeft toe dat er sprake is van een spanningsveld tussen aan de ene kant de plicht om de grenzen van het Schengengebied te bewaken en aan de andere kant de plicht om mensen die een veilige haven zoeken, niet terug te sturen en hun asielverzoek in behandeling te nemen. De oplossing die hiervoor tot nu toe wordt gebruikt, is grensdetentie, maar dat is dus niet verplicht op grond van de Schengencode. Dat beweerde althans de voormalig Staatssecretaris. Het is natuurlijk ook niet echt een oplossing. Hoe kijkt de nieuwe Staatssecretaris tegen deze problematiek aan?
Het laatste onderwerp dat ik wil bespreken, is de implementatie van de opvangrichtlijn. Waarom kiest de regering er niet voor om de verplichtingen uit de richtlijn ten aanzien van kwetsbare personen, bijvoorbeeld de artikelen 21 en 22, over te nemen in de Vreemdelingenwet? Er wordt gezegd dat dat niet nodig is, omdat ze zullen worden geïmplementeerd door feitelijk handelen. Maar een Europese richtlijn heeft in tegenstelling tot bijvoorbeeld een Europese verordening geen rechtstreekse werking. Als iets niet in de wet is geïmplementeerd, kun je er als persoon ook geen beroep op doen. Door het alleen maar via feitelijk handelen te implementeren, worden deze kwetsbare groepen dus in hun rechtspositie aangetast. Dat lijkt mij niet de bedoeling. Ik hoop dat de Staatssecretaris dit met mij eens is. Als dat inderdaad zo is, ben ik erg benieuwd naar datgene wat hij gaat doen om dat te veranderen.
Voorzitter. Dank u wel voor de gegeven tijd.

De **voorzitter**:
En u ook zeer bedankt, mevrouw Gesthuizen. We gaan luisteren naar de heer Oskam, die het jarige CDA vertegenwoordigt.

De heer **Oskam** (CDA):
Ja, 35 jaar.

De **voorzitter**:
Gefeliciteerd.

De heer **Oskam** (CDA):
Dank u wel.
Voorzitter. Door de fracties van de VVD en het CDA is in de schriftelijke inbreng expliciet gevraagd of de implementatie van deze twee EU-richtlijnen niet verder gaat dan strikt genomen noodzakelijk is. Collega Azmani heeft hier ook al over gesproken. De Staatssecretaris gaf daar toen een antwoord op dat eigenlijk het tegenovergestelde doet vermoeden. Hij zei: het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op implementatie van de procedure- en opvangrichtlijn. Kan de Staatssecretaris aangeven op welke punten hij in de implementatie nu toch verder is gegaan dan wordt voorgeschreven in de richtlijnen? Kan hij ook aangeven waarom dit is gebeurd? Welke elementen bieden nu ruimte om andere keuzes te maken?
Ons is in ieder geval één punt opgevallen: het vastleggen van toetsing van asielberoepen door de rechtbank, zoals voorgesteld in artikel 83a van de Vreemdelingenwet. Dat vormt ook de basis voor ons amendement. De Staatssecretaris geeft aan dat hij niet verplicht is om dit wettelijk zo vast te leggen, maar dat hij het toch doet om interpretatieverschillen in de rechtspraak te voorkomen. De CDA-fractie vraagt de Staatssecretaris of hij hiermee geen ruimte biedt voor de rechtbanken om juist anders – ruimer – te toetsen dan is voorgeschreven. Daarmee vindt steeds meer een beoordeling in plaats van een toets ten aanzien van de wijze waarop de IND heeft gehandeld plaats. Dat is in tegenstelling tot wat hij beoogt. Ik hoor daarop graag een reactie van de regering. Ook krijg ik graag een reactie van de Staatssecretaris op de eerdere inschatting van de Raad voor de rechtspraak dat de nieuwe toetsing door de rechtbank als gevolg heeft dat de werklast van een bepaalde zaak, waarin de in het voorgestelde artikel 83 genoemde feiten en omstandigheden worden aangedragen, met 85% zal stijgen.

De heer **Azmani** (VVD):
Ik heb het amendement gelezen. Eigenlijk zorgt het amendement ervoor dat hetgeen in artikel 46, lid 3, van de procedurerichtlijn staat, teniet wordt gedaan. Wat denkt de heer Oskam daarmee te bereiken? De rechters zullen dan toch rechtstreeks toetsen aan artikel 46, lid 3?

De heer **Oskam** (CDA):
Het geeft eigenlijk weer hoe wij hiernaar kijken. Wij vinden dat de rechter met de marginale toets, die nu al geregeld is, al de mogelijkheid heeft om andere dingen te toetsen. Met het implementeren van de richtlijn komt daarvoor nog meer ruimte. Nu is het zo dat een en ander veel verder gaat. Dat heeft gevolgen voor de rechtspraak. Ik heb zojuist al gezegd dat de werklast enorm toeneemt en dat de administratieve lasten ook enorm toenemen. De vraag is of je dat nu in de wet moet vastleggen, of dat het eigenlijk al kon. Wij vinden het eigenlijk een overbodige implementatie, vandaar dit amendement.

De heer **Azmani** (VVD):
Zou de heer Oskam bereid zijn om ook naar het amendement op stuk nr. 14 te kijken, waarin een nadere invulling wordt gegeven aan wat de rechterlijke toets zou moeten zijn? Die invulling is ook neergelegd in de memorie van toelichting. Dan bereik je meer dan wanneer je doet alsof het niet bestaat. Eigenlijk moet je dan gewoon rechtstreeks toetsen als rechter.

De heer **Oskam** (CDA):
De insteek van het CDA is wel om onze lijn aan te geven, dit debat open in te gaan en te horen hoe de Staatssecretaris ernaar kijkt. Uiteindelijk zullen wij, alles in onderlinge samenhang tegen elkaar afwegend, een beslissing nemen.

De werklast die de Raad voor de rechtspraak heeft geschetst, heeft een gigantische impact op de asielrechtspraak, niet alleen qua kosten, maar ook qua doorlooptijden. Deelt de Staatssecretaris de opvatting dat de gevolgen van de nieuwe toetsing desastreus kunnen uitpakken voor de rechtspraak? Hoe kan hij maximaal de ruimte benutten om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de huidige wijze van toetsen? De CDA-fractie heeft ook gevraagd om uiteen te zetten op welke wijze alle voorliggende EU-richtlijnen op het terrein van asiel nu geïmplementeerd zijn in andere lidstaten. Dat blijkt nog niet mee te vallen, want uit informeel contact met de Commissie is de Staatssecretaris gebleken dat tal van schriftelijke aanmaningen zijn verstuurd en inbreukprocedures zijn gestart, omdat de richtlijnen nog niet zijn geïmplementeerd. Is de Staatssecretaris hier ook van geschrokken en ziet hij dit als een bevestiging dat Nederland niet altijd voorop hoeft te lopen en verder moet gaan met de implementatie van de richtlijn? Met verder gaan bedoel ik verder dan eigenlijk is voorgeschreven.
De CDA-fractie vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht voor, ook omdat de administratieve en financiële gevolgen van het wetsvoorstel groot zijn. De rechtspraak verwacht een totale werklasttoename van circa 15% en dientengevolge financiële lasten voor de rechtbanken van circa 12 miljoen. De Staatssecretaris gaf in de nota naar aanleiding van het verslag al aan dat de effecten op het moment van schrijven nog nader werden onderzocht. Wat is daarvan de uitkomst? Hoe gaat de Staatssecretaris de rechtbanken zo veel mogelijk ontlasten en wordt de rechtspraak gecompenseerd voor deze kostenstijging in de begroting, of gaat het ten koste van de doorlooptijden?
De Staatssecretaris gaf aan dat de effecten zo nodig worden opgevangen in de begroting van V en J. Als deze effecten inderdaad 12 miljoen bedragen, zoals door de raad is voorgesteld, mag worden aangenomen dat de werklaststijging funest is, gelet ook op het feit dat de rechtspraak aan het eind van het jaar 2015 diep in de rode cijfers zal zijn beland, namelijk 11 miljoen in de min. Graag krijg ik daarop een reactie van de Staatssecretaris.
De regering geeft ook aan dat de verschillen tussen Europese landen naar verwachting aanzienlijk zullen blijven als het gaat om de opvangvoorzieningen en -procedures. Hoe valt deze opmerking te plaatsen in het streven naar een verbeterd Europees gemeenschappelijk asielsysteem? Collega Azmani heeft het al opgegeven en zei: laten we vooral maar doorgaan. Ik wil zelf toch nog van de Staatssecretaris weten hoe hij dat in een breder perspectief ziet.
Over de beoordeling van asielverzoeken merkt de Staatssecretaris op dat een inhoudelijke beoordeling van de veiligheid van het ontvluchte land noodzakelijk blijft. Het asielrelaas blijft het uitgangspunt vormen voor de IND. Toch spreekt de Staatssecretaris over onderzoek naar de vraag of het derde land veilig is voor de vreemdeling. Kan de Staatssecretaris ingaan op de mogelijkheden van de IND alsmede op de beperkingen van dat onderzoek?
Ook een verschil ten opzichte van de huidige wetgeving is de beoordeling of er sprake is van toerekenbaar ontbreken van documenten. Onder het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, onder d, gaat het om de vraag of de vreemdeling waarschijnlijk te kwader trouw een identiteitsdocument heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. Onder de huidige wetgeving, artikel 31, betreft het een beoordeling van alle relevante documenten, niet alleen identiteitspapieren maar bijvoorbeeld ook documenten die aandragen wat de reisroute is geweest en die het verhaal kunnen bevestigen. Kan de Staatssecretaris dit verschil bevestigen en ziet hij de risico’s hiervan in? Op welke grond en op welke wijze wordt in de gronden om het asielverzoek af te kunnen wijzen rekening gehouden met het moedwillig laten verdwijnen van bewijsstukken? En dat zijn dus andere stukken dan de identiteitspapieren. Dit is een belangrijk aandachtspunt,

temeer daar de Staatssecretaris zelf ook aangeeft dat de overheid in hoge mate afhankelijk is van de informatie die de verzoeker zelf aanlevert.
De Staatssecretaris is op wonderlijke wijze vooruitgelopen op de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel door per 1 januari jongstleden al een beleidswijziging door te voeren ten aanzien van de integrale beoordelingswijze. We hebben er onlangs nog in een algemeen overleg over gesproken. Deelt de Staatssecretaris de mening dat het wel degelijk verband hield met de voorliggende wijziging van artikel 31. De CDA-fractie vraagt de Staatssecretaris ook aan te geven hoe de beleidswijziging in de praktijk tot nu toe is verlopen.
Ten slotte nog het punt van mevrouw Gesthuizen over de aanbeveling van de adviescommissie om de opdracht van MediFirst uit te breiden naar aanwijzingen van marteling, verkrachting of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld. De Staatssecretaris wil hier geen gevolg aan geven, omdat de aanvrager in de rustperiode niet gefocust zou moeten zijn op zijn verklaring ten aanzien van zijn vluchtmotieven. Strikt genomen is dat terecht, de vraag is echter in hoeverre dit genegeerd zou worden door MediFirst, indien er sprake is van dergelijke verwondingen.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Voorzitter. GroenLinks is op een aantal punten positief over de wijziging van de Vreemdelingenwet die voorligt op basis van de procedurerichtlijn en de opvangrichtlijn. Het is mooi dat er wat wordt gedaan aan de huidige zware bewijslast van asielzoekers bij de beoordeling van hun geloofwaardigheid. Het is ook bijzonder goed dat rechters in het vervolg een volledige toets op asielzaken mogen doen in plaats van de huidige marginale toets. Deze marginale toets is menigeen al jaren een doorn in het oog en met deze wijzigingen komen er meer mogelijkheden voor rechters om te kijken naar het individu.
GroenLinks heeft wel kritiek op de magere interpretatie die op sommige punten aan de EU-richtlijnen wordt gegeven en de mate waarin normen in deze richtlijnen al dan niet een plaats hebben gekregen in het wetsvoorstel. Het gaat ons daarbij met name om de positie van kinderen en het toepassen van grensdetentie. Kinderen zijn weerloos en hebben vaak weinig tot niets te zeggen over waar ze terechtkomen nadat ze zijn gevlucht. En die weerloosheid van het kind geeft iedere volwassene in de wereld een verantwoordelijkheid. Een ontheemd kind is eigenlijk een kind van ons allen. Het is daarom goed dat de EU is gekomen tot een opvangrichtlijn waarin het beschermen van kinderen en andere kwetsbare groepen specifiek als prioriteit wordt bestempeld.
Het is des te bedroevender dat de regering ervoor kiest om de richtlijnen op dit punt maar mager te interpreteren. Zo heeft de regering aangegeven, de artikelen 21, 22 en 23 van de opvangrichtlijn niet in de wet op te nemen met het argument dat deze artikelen worden geïmplementeerd door feitelijk handelen. Dat vindt mijn fractie een vreemd argument om extra bescherming van kwetsbare kinderen niet in de wet vast te leggen. Als we al zo handelen als de richtlijn beoogt, waarom leggen we dat dan niet juist vast in de wet? Daarmee verschaf je immers echte duidelijkheid naar iedereen. Ik heb daarom een amendement ingediend om dit alsnog te regelen. Kan de Staatssecretaris hierop reageren? Waarom vindt hij implementatie door feitelijk handelen voldoende?
GroenLinks is van mening dat kinderen niet in vreemdelingendetentie geplaatst moeten worden. Kinderen die hun land van herkomst hebben moeten ontvluchten, vaak na traumatische gebeurtenissen, horen niet achter tralies. Voormalig Staatssecretaris Teeven had ook toegezegd dat dit niet meer zou gebeuren. Er kwam een gesloten gezinsopvang in Zeist. Deze opvang is weliswaar kindvriendelijk ingericht, maar het blijft een gevangenis. Daarom heb ik in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag en het beginsel uit de opvangrichtlijn dat het belang van het kind

voorop moet staan, een amendement ingediend om dat te regelen. Graag hoor ik daarop een reactie van het kabinet.
Ik ga in op de bepalingen over grensdetentie. GroenLinks is van mening dat vluchtelingen in afwachting van hun asielprocedure niet in detentie moeten worden geplaatst. Ook het College voor de Rechten van de Mens heeft grote kritiek op deze praktijk. Het college noemt dit zelfs «in strijd met de mensenrechtelijke normen». Volgens de procedurerichtlijn mag iemand pas in detentie worden geplaatst op het moment dat dit echt noodzakelijk is en nadat er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden. In de praktijk vindt deze beoordeling echter niet plaats. Is de Staatssecretaris bereid, ervoor te zorgen dat niet alleen gezinnen met kinderen, maar alle asielzoekers pas in bewaring worden gesteld na een individuele afweging? Pas dan handelen we immers conform de procedurerichtlijn. Is de Staatssecretaris bereid om de humanitaire clausule uit de Schengengrenscode te gebruiken om vluchtelingen op Schiphol toe te laten? Zo kan hij voorkomen dat deze vluchtelingen in de cel worden geplaatst. Graag een reactie.
Mijn fractie maakt zich verder zorgen over de praktijk dat de IND direct bij de aanmelding de asielzoeker verhoort over zijn reisroute en identiteit, voordat de asielzoeker juridische bijstand heeft gekregen. Het gebeurt nog weleens dat een asielzoeker op aandringen van een mensensmokkelaar met verkeerde gegevens komt, terwijl een advocaat dat juist zou afraden. De toegang tot rechtshulp is een van de grondbeginselen van onze rechtsstaat en deze mag dan ook aan niemand worden onthouden. Is de Staatssecretaris het met GroenLinks eens dat terug moet worden gegaan naar de oude situatie, waarin de vluchteling altijd eerst toegang krijgt tot rechtshulp?
In het voorliggende wetsvoorstel lijkt de regering de humanitaire clausule uit de Dublinverordening dicht te willen gooien. Artikel 30, lid 1, laat hier immers geen ruimte voor. Ik ga ervan uit dat dit een vergissing is en dat de Staatssecretaris zich kan vinden in het amendement dat ik hierover heb ingediend. Het zou ten slotte wel heel merkwaardig zijn als het kabinet bepleit dat we regelen dat geen uitzondering gemaakt kan worden, wanneer een vluchteling door samenloop van omstandigheden ten onrechte het slachtoffer wordt van de asielzoekers. Graag een bevestiging op dit punt.
Veel asielzoekers hebben heftige tijden meegemaakt. Het komt vaak voor dat ze in hun land van herkomst of tijdens hun vlucht naar Nederland verwondingen of psychische trauma's hebben opgelopen. De signalering hiervan ligt momenteel bij de IND, terwijl de mensen van de IND niet getraind zijn in het herkennen en onderscheiden van verwondingen en trauma's. Is de Staatssecretaris bereid om in lijn met het advies van VluchtelingenWerk de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht een rol te geven in het signaleren van littekens en trauma's? Graag een reactie.
Tot slot wil ik de Staatssecretaris vragen om de bij de wet behorende AMvB bij de Kamer voor te hangen. Veel belangrijke zaken uit dit wetsvoorstel worden in deze AMvB geregeld en het lijkt mij goed als de Kamer daar ook naar kan kijken. Graag een reactie op dat punt.
Kortom, mijn fractie is blij met een aantal elementen van de wetswijziging, maar ziet ook nog wel ruimte voor verbetering. Voor ons is het onbestaanbaar dat een ontwikkeld en democratisch land als Nederland maar zo mondjesmaat de rechten van kwetsbare kinderen waarborgt. Ik hoop dan ook van harte dat de Staatssecretaris welwillend naar mijn amendementen wil kijken.

Voorzitter: Kuiken

De heer **Schouw** (D66):
Voorzitter. Een rechtvaardige en gelijke behandeling voor iedereen die in Europa een asielaanvraag doet, dat is zo'n beetje de ambitie die vandaag

weer een stap dichterbij komt. Het is een ambitie die deze Staatssecretaris met enthousiasme deelt, neem ik aan, anders zat hij hier vandaag niet en hadden we deze stukken niet gekregen. Als hij nog behoefte heeft om dat even te bevestigen, dan zou mijn fractie dat prima vinden.

Mijn fractie is best wel verheugd – zo staat in mijn tekst, maar dat klinkt weer zo verheven, dus laat ik zeggen: best wel tevreden – met de implementatie van deze richtlijn. Die leidt tot een verbetering van de rechtsbescherming voor mensen die asiel aanvragen in Nederland en in Europa, en dat is natuurlijk ook waar mijn fractie, gelukkig samen met vele andere fracties, voor staat: een goede rechtsbescherming voor asielzoekers.

Op dat punt heeft mijn fractie een aantal amendementen ingediend, samen met de fractie van de PvdA overigens. Ik zal die amendementen kort toelichten. Het eerste amendement gaat over de bewijsvoorlichtingsplicht. Het is in de asielprocedure van cruciaal belang dat de asielzoeker beseft hoe belangrijk de eerste gesprekken met de IND zijn en dat alle informatie die voorhanden is, direct overgeleverd wordt, zodat niet later in de procedure ineens nog een relevant document te voorschijn komt, of dat iemand wegens schaamte niet direct durft te vertellen over zijn geaardheid. Mijn fractie constateert dat het door communicatieproblemen voor de vreemdeling vaak niet duidelijk is wat van hem wordt verwacht. Daarom beoogt dit amendement het wettelijk vastleggen van de bewijsvoorlichtingsplicht.

Met een tweede amendement wordt in hoofdzaak dit geregeld: het verruimen van eisen aan bewijs van nieuwe feiten en het verruimen van een rechterlijke toets bij de herhaalde aanvraag. Geregeld wordt dat een aanvraag niet alleen kan worden afgewezen door te wijzen naar een eerdere negatieve beslissing. Dat geldt alleen indien er grond is om te vermoeden dat er sprake is van bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden die hieraan in de weg staan, bijvoorbeeld een reëel risico op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling of bestraffing. Door deze bepaling in de wet op te nemen, wordt gewaarborgd dat bij het nemen van een beslissing op een opvolgende aanvraag steeds onder ogen moet worden gezien of van zo'n bijzondere situatie sprake is. Hiertoe is de Staatssecretaris min of meer al verplicht op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de zogeheten Bahaddartoets. De fracties van de Partij van de Arbeid en D66 achten het van belang om die jurisprudentie ook wettelijk te verankeren. Ik hoop dat de Staatssecretaris de ambities van onze fracties op dit punt deelt. Wij zien uit naar zijn reactie omtrent de amendementen.

Het is misschien een beetje oneigenlijk, maar ik doe het toch: ik zie iemand in de zaal, de heer Wallage, die mijn fractie heeft geholpen bij het maken van deze amendementen. Het is fijn om dat hier even te memoreren.

Ik sluit me aan bij de vele, vele terechte vragen die verschillende fracties hebben gesteld aan de Staatssecretaris. Ik ben benieuwd hoe hij zo dadelijk via een of andere houdiniact al die vragen goed en inhoudelijk gaat beantwoorden, maar daar zullen we straks van genieten, denk ik.

Ik heb nog een paar punten. Bewijzen van marteling spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van het asielrelaas. De Europese Procedurerichtlijn schrijft dan ook voor dat een medisch rapport wordt opgesteld om dit te kunnen herkennen. Het medisch onderzoek zou daarom ook in onze Vreemdelingenwet opgenomen moeten worden. Is de Staatssecretaris bereid om dat alsnog te doen, of is hij van plan om dit op te nemen in lagere regelgeving? Als dat laatste het geval is, verzoekt mijn fractie om een voorhangprocedure voor het Vreemdelingenbesluit met betrekking tot het medisch steunbewijs. Is de Staatssecretaris bereid om dat toe te zeggen?

Over grensdetentie is ook al veel gezegd. Mijn fractie wil benadrukken dat een individuele toets bij het ontnemen van iemands vrijheid absoluut noodzakelijk is. Het standaard in grensdetentie plaatsen van alle asielzoekers die via Schiphol ons land binnenkomen, druist daartegenin. Daarom sluit ik me van harte aan bij het amendement op stuk nr. 12 van de fractie van GroenLinks, dat pleit voor een individuele toets bij grensdetentie. Ik zie dat mevrouw Voortman uit vreugde al een taart aan het halen is. Ook voor grensdetentie ziet mijn fractie graag die voorhangprocedure.
Ik heb nog één vraag over het amendement op stuk nr. 14; het is al een paar keer voorbijgekomen. Ik heb proberen te proeven of dit nu een verbetering is of een verslechtering. Het amendement op stuk nr. 13 is naar mijn stellige overtuiging een verbetering, maar mijn vraag is of het amendement op stuk nr. 14 van de leden Azmani en Kuiken niet eigenlijk voor een belangrijk deel het amendement op stuk nr. 13 tenietdoet. Nu denk ik dat de Staatssecretaris zal zeggen dat het amendement op stuk nr. 14 een verheldering is. In de toelichting lees ik echter een zin als: «In die zin beogen de indieners met dit amendement dan ook geen uitbreiding of inperking van het volledig en ex-nunconderzoek ten opzichte van de variant in het oorspronkelijke wetsvoorstel te bereiken, maar beogen zij die nader wettelijk in te vullen.» Het is mijn fractie niet helemaal helder wat hiermee wordt bedoeld. Dat is eigenlijk een beetje een politieke vraag aan de Staatssecretaris. Meer een staatsrechtelijke vraag is of dit amendement, als het wordt aangenomen, niet strijdig is met artikel 46 van de richtlijn, die een volledig onderzoek voorschrijft. Ik stel die vraag omdat ik ervan overtuigd ben dat met name de Eerste Kamer op dit punt heel streng naar dit amendement zal kijken. Gelet op het aantal ondertekenaars, zal het amendement het wel halen in de Tweede Kamer, maar als dit in de Eerste Kamer tot juridische complicaties leidt, zijn wij verder van huis. Ik vraag de Staatssecretaris dus om daar heel serieus naar te kijken en om hier de garantie te geven dat dit niet strijdig is met artikel 46 van de richtlijn.

Voorzitter: Schouw

De **voorzitter**:
De Staatssecretaris heeft aangegeven ongeveer twintig minuten nodig te hebben om zich voor te bereiden op de beantwoording.
De vergadering wordt van 15.02 uur tot 15.25 uur geschorst.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Voorzitter. Ik dank de Kamer dat wij dit wetsvoorstel zo op maandag in een wetgevingsoverleg kunnen behandelen, omdat 20 juli van dit jaar de uiterste implementatiedatum is. Als wij dan geen eigen wet hebben, treedt de richtlijn rechtstreeks in werking. Bij een aantal Kamerleden leek de indruk te hebben dat er nooit rechtstreekse werking van richtlijnen kan zijn, maar als de implementatiedatum niet gehaald wordt of als er anderszins problemen zijn, kan dat op grond van de jurisprudentie wel degelijk het geval zijn. Het is dus van groot belang dat wij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel voor die datum afgerond hebben. Het gaat om twee Europese richtlijnen, de herziene procedurerichtlijn en de opvangrichtlijn. Ze zijn onderdeel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in wording. De onderhandelingen zijn al lang geleden gestart, in 2009. In 2013 zijn de richtlijnen vastgesteld en in 2015 implementeren we ze. Daarmee kan ik alvast een soort winstwaarschuwing afgeven voor verdere verzoeken om snel even iets te regelen in Europa. Nederland heeft zich in al die jaren tijdens de onderhandelingen kritisch opgesteld, zeker ten aanzien van de volledige en ex-nunctoets door de rechtbank en de beperking van de schorsende werking die verbonden kan worden aan een afwijzende beschikking. Uiteindelijk hebben wij met het onderhande-

lingsresultaat ingestemd, mede omdat een aantal vervelende punten eruit is gegaan, zoals de heer Azmani al aangaf, maar zeker ook omdat wij per saldo een evenwichtig pakket voor onze neus hebben gekregen en omdat wij sowieso belang hebben bij een gelijkwaardiger asielbeleid binnen Europa, zodat wij uiteindelijk de verschillen verkleinen.

Voordat ik aan de verschillende vragen toekom, zal ik ingaan op de belangrijkste elementen van het wetsvoorstel. Misschien neemt dat al wat onduidelijkheden weg. De belangrijkste wijziging is de volledige en ex-nunctoetsing en de onderzoeksmogelijkheid voor de rechtbank. Dat verandert wel de manier waarop het nu gebeurt. Dat is onvermijdelijk omdat de richtlijn dit vrij dwingend en verplichtend voorschrijft. De regering heeft ervoor gekozen om dit over te nemen en er in de wet niets aan af te doen, maar om wel in de memorie van toelichting duidelijk sturing te geven. Wij zien dat alle betrokkenen in hun reacties op het wetsvoorstel die sturing delen. Zij delen ook de opvatting dat het gaat om een volledig toetsende, maar niet standaard herbeoordelende rechter. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ook aangegeven hieraan belang te hechten. Dat sterkt ons in de overtuiging dat dit ook in de praktijk zal komen. Nogmaals, het gaat niet om een eigen oordeel van de rechter, maar om een toetsing. Dat is wel een vollere toetsing dan de marginale toetsing die wij nu kenden, maar het dossier van het bestuur blijft daarbij het uitgangspunt en er is voor de rechter geen aanleiding om in alle gevallen ambtshalve onderzoek te doen.

Het ex-nuncelement dat er nu aan toegevoegd wordt, verandert niks aan de praktijk, omdat wij vanaf 2010 in de praktijk al een vorm van ex-nunctoetsing kennen. Ik zal straks bij de behandeling van de amendementen terugkomen op het aspect van nieuwe asielmotieven.

Over de motivering is ook een en ander gevraagd. In algemene zin is de indruk dat, als wij de motivering versterken, de kans afneemt dat er bij de rechter onduidelijkheid is en behoefte aan onderzoek naar zo'n toetsing. Dat is een extra reden om vooruitlopend op de wetsbehandeling van nu geen beleid te wijzigen, maar wel de wijze van motivering aan te passen om bij te dragen aan een snellere rechtsgang en een betere mogelijkheid voor de rechter om die volledige toets waar te maken via de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling.

In de nieuwe afdoeningsgronden is een-op-een de systematiek van de richtlijn overgenomen. Daardoor verandert ook het effect van de schorsende werking. Voorheen hing dit af van de algemene of verlengde asielprocedure, maar nu gaat het afhangen van de afdoeningsgrond. Om te voorkomen dat er negatieve gevolgen voor de doorlooptijd ontstaan op grond van de nieuwe systematiek van schorsende werking, zijn er wettelijke termijnen gesteld aan de rechtbank, waarvoor de richtlijn ook ruimte biedt. Er komt dus ook een grensprocedure bij op grond van de richtlijn, evenals wijziging van de bewaringsgronden voor asielzoekers. De verschillende elementen van de richtlijn zitten in het wetsvoorstel. Andere komen terug in het Vreemdelingenbesluit of in de Regeling verstrekkingen asielzoekers, bijvoorbeeld het medisch steunbewijs en de voorziening voor kwetsbare vreemdelingen.

Als u het mij toestaat, voorzitter, zal ik nu per onderwerp de vragen vanuit de Kamer beantwoorden en zal ik aan het eind de amendementen langsgaan.

Ik kom allereerst bij de invoering van een volledig en ex-nunconderzoek. Dat is niet echt een keuze. Dat zit dwingend in de richtlijn. Als je dat niet implementeert, krijgt het automatisch, rechtstreeks rechtsgelding. Het is dus verstandig om dat vast te leggen en daaraan houvast te geven. We gaan dan weg van een marginale toetsing voor sommige delen van het besluit en volle toetsing voor andere delen van het besluit. We gaan dan over tot volle toetsing van alle onderdelen, waarbij er natuurlijk een soort samenhang is met de ruimte die het bestuur wettelijk heeft. Dan wordt naarmate die ruimte groter is, de toets ook minder indringend. Daarin

verandert dus het nodige. Het ex-nunconderzoek is, zoals ik al aangaf, eigenlijk al praktijk sinds 1 juli. Wij verwachten op dit punt dus geen grote wijzigingen in de praktijk.
De heer Oskam vroeg of de overname van de volle ex-nunctoetsing de rechter gelegenheid biedt om verder te gaan. In principe niet, omdat het niet de overname van het artikel uit de richtlijn in de wet is die daarvoor zorgt; dat doet de richtlijn zelf al. Als je dat element niet overneemt in je implementatiewetgeving, dan wordt het alsnog van kracht. Dus dat de rechter meer ruimte heeft dan in het verleden, komt niet doordat we dit nu in de wet zetten maar doordat het staat in de richtlijn die we hebben aangenomen. Het vloeit dus niet voort uit de wet.
De heer Oskam vroeg of de nieuwe wijze van toetsing niet een desastreus effect zal hebben. Althans, dat was zijn stelling. Hij vroeg hoe ik daartegen aankijk. Ik deel niet de inschatting dat het desastreus uitpakt. Het is niet de wet die dat doet, zoals ik net al zei; het komt uit de richtlijn voort. Dat is gewoon een eis. Ik denk dat het leidt tot een nog steeds snelle procedure. Immers, op basis van hoe we het hebben ingekleed en in de memorie van toelichting hebben toegelicht en gelet op de manier waarop iedereen op het voorstel heeft gereageerd, is de verwachting niet dat er een herbeoordelende rechter komt. Het blijft een toetsende rechter. Hij voert een volle toets uit. We hebben ook geanticipeerd door bij de IND de motivaties op één punt alvast ruimer te maken, zodat de rechter sneller kan toetsen, hoewel het een volledige toets is. We verwachten dus niet dat het per se een enorm effect heeft. Het heeft natuurlijk wel een effect. Daar zullen we ook op terugkomen. Daar is natuurlijk ook oog voor. We denken echter niet dat het veranderen van een op onderdelen marginale toets in een volle toets zal leiden tot een enorme ophoping.

De **voorzitter**:
Mijnheer Oskam heeft een vraag. De richtlijn voor interrupties is dat er drie zijn toegestaan.

De heer **Oskam** (CDA):
Oké, dan gebruik ik nu de eerste. Ik breng de Staatssecretaris in herinnering dat de Raad voor de rechtspraak heeft gezegd dat de volle-omvangtoets per zaak tot 85% meer werk leidt. Je bent gewoon langer bezig met een zaak. Je kunt minder zaken afdoen op zitting. Per saldo zal de werklast voor de rechtspraak met 15% stijgen, omdat natuurlijk niet al die zaken heel uitgebreid worden besproken. Dat kost geld. Er zijn ook niet méér rechters. Komen er dan meer vreemdelingenrechters? Is dat de bedoeling, als we ons aan de termijnen houden en als we ook tempo willen houden? Hoe ziet de Staatssecretaris dat? Komt er geld bij? Komen er rechters bij? Wat is het idee?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dit sluit ook aan op de vraag van mevrouw Kuiken of de rechtspraak voldoende is toegerust op uitvoering van de richtlijn. De rechtspraak heeft aangeven dat er inderdaad effecten zijn, dat het inderdaad consequenties heeft. Het uitgangspunt dat wij hanteren, is dat de doorlooptijden er niet onder mogen lijden. Daarom heb je financiële compensatie nodig voor de effecten waarmee de rechtspraak te maken krijgt. Die zullen we dus ook in de begroting opnemen. Hoe de rechtspraak dat dan verder inricht, daar gaat hij zelf over. Mij past enige terughoudendheid om te zeggen dat men een x-aantal zaken moet afhandelen. Men gaat zelf over de inzet van de middelen, de toerusting en de voorbereiding daarop. Ik kan dus niet zeggen hoe dat gaat plaatsvinden. De rechtspraak heeft aangegeven dat voor de ondersteuning en het inwerken van nieuwe rechters wel een aantal jaren nodig is. Het is dus een flinke uitdaging, maar we hebben voorzien dat er een tegemoetkoming is voor de gevolgen van dit wetsvoorstel.

De heer **Oskam** (CDA):
Het gaat niet alleen om geld, maar ook om de poppetjes. We hebben maar een bepaald aantal rechters in Nederland. Ze zijn weliswaar multi-inzetbaar inderdaad, maar dan worden er wel rechters uit de strafsector gehaald om vreemdelingenzaken te gaan doen en komen we daar weer in de knoei. Heeft de Staatssecretaris zich samen met de Raad voor de rechtspraak wel voldoende gerealiseerd of wat we nu gaan doen straks ook beklijft?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
De vraag die de heer Oskam stelt, impliceert dat er meer keuze is dan we hebben. Als je vraagt of we dit moeten doen, is het antwoord letterlijk: ja, we moeten dit doen. De vervolgvraag is of je oog voor de gevolgen hebt. Daar hebben we in voorzien. Die ramingen nemen wij serieus. We voorzien ook dat er na een eerste periode een nieuwe flow ontstaat waarin het weer wat sneller gaat en wellicht niet het ergste scenario bewaarheid wordt. We hebben er in ieder geval oog en compensatie voor. Ik blijf natuurlijk ook in gesprek met de rechtspraak over de manier waarop dit moet landen en dit het best gevolg kan krijgen. In de manier waarop men daar precies mee omgaat, heeft men een grote zelfstandigheid. Daar kan ik dus niet in treden.
Er waren ook enkele vragen over de afdoeningsgronden. Mevrouw Kuiken vroeg naar de kennelijke ongegrondheid: de kennelijk inconsequente, tegenstrijdige verklaringen, de kennelijk valse verklaringen of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen, zoals die zo mooi omschreven worden. Dat is drieledig.

De **voorzitter**:
Mevrouw Voortman, hebt u nog een vraag over het vorige onderwerp?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Inderdaad, maar wellicht gaat de Staatssecretaris later uitgebreid in op de amendementen? Of is hij nu klaar met dit blokje?

De **voorzitter**:
Hij komt straks op de amendementen. Ik zal deze interruptie niet meetellen.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Die bepaling is dus drieledig. Het gaat om kennelijk inconsequente, tegenstrijdige verklaringen, het verstrekken van kennelijk valse verklaringen of het verstrekken van duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst. Dan moet mevrouw Kuiken denken aan vrij ernstige vormen van ongeloofwaardigheid, waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat er geen twijfel over bestaat. Ik zal een voorbeeld noemen. Een taalanalyse kan uitwijzen dat de asielzoeker niet kan komen uit het land dat hij beweert. Mevrouw Kuiken vroeg of het ging om aperte leugens. Dat is geen term die ik juridisch herken, dus ik zal er toch de termen tegenaan moeten gooien die daar wel precies voor gelden. Er is sprake van kennelijke ongeloofwaardigheid als je probeert in een gunstige positie te komen door willens en wetens informatie achter te houden of onjuiste informatie te verstrekken en bij het op het verkeerde been zetten van de autoriteiten teneinde in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op gronden die niet kloppen en waarvoor dus ook geen recht is. Gaat het dan om evident ongeloofwaardige verklaringen? Ja, dat is het geval als je in redelijkheid niet meer twijfelt over de ongegrondheid van de aanvraag. Artikel 30b geeft een aantal handvatten voor nadere invulling. Die komen uit de richtlijn; die hebben we overgenomen. Je kunt niet bij voorbaat alle mogelijke scenario's van wat zich voor kan doen,

gaan omschrijven. Het is natuurlijk ook belangrijk om te weten dat er altijd een beroepsmogelijkheid is, waardoor er een veiligheidsklep is. Het gaat hier wel om heel ernstige zaken waarmee je niet lichtvaardig kunt omgaan, ook omdat je dan eerder teruggefloten wordt.
Mevrouw Gesthuizen heeft gevraagd of wij met «niet-ontvankelijkheid» een term introduceren in het Nederlands recht die niet nieuw is, maar wel een nieuwe betekenis krijgt. Ik zou graag een heel verhaal ophangen waardoor het lijkt alsof het niet zo is, maar het is gewoon zo. Om zuiver te implementeren, zijn we zo dicht mogelijk bij de term van de richtlijn gebleven. Dat heeft de consequentie dat de term uit de richtlijn wel hetzelfde is als de term die wij in het strafrecht kennen voor andere zaken. In het begin kan dat wat verwarrend zijn, maar aangezien in artikel 30a uitgelegd wordt hoe de term gelezen moet worden en welke effecten hij heeft, verwachten we dat de verwarring, als die al optreedt, snel weg is. De termen zullen niet snel in dezelfde zaak verschillend gebruikt gaan worden, maar wel in het recht in brede zin. Ik heb zelf niet meteen een suggestie voor een andere term. Die zou dan trouwens weer verwarring kunnen oproepen ten opzichte van de richtlijn, omdat hij daar weer verder van af zou staan als we hem anders vertalen. Het antwoord op de tweede vraag, namelijk of de niet-ontvankelijkheid in deze betekenis al bestond, is dan natuurlijk nee. Die betekenis wordt daar nu aan toegekend.
Mevrouw Gesthuizen vroeg ook hoe de objectieve criteria die bepalend zijn voor de afdoeningsgronden, bepaald worden. Zoals mevrouw Gesthuizen weet – anders had ze de vraag niet gesteld – is dat nu niet een limitatieve opsomming in de wet. Die criteria zullen er deels via beleid komen. Deels zal het zijn doordat de jurisprudentie een geval aankaart of niet goedkeurt, dat wel aangevoerd is door het bestuur. Zo ontwikkelt zich dat in de praktijk. Dat is niet van tevoren limitatief te doen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Gesthuizen heeft een interruptie.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Excuses, voorzitter.

De **voorzitter**:
Mevrouw Gesthuizen laat haar interruptie even varen.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Voorzitter, dit betekent alleen dat de vraag straks nog steviger terugkomt. De heer Oskam en de heer Azmani hebben gevraagd naar de eerste ervaringen met de integrale geloofwaardigheidstoets. Die zijn over het algemeen goed. Voor de medewerkers is het wel even wennen, want zij doen al een hele tijd iets op een bepaalde manier en nu vragen wij om dat anders te doen. Dat is een proces waarin de ruimte voor verbetering in de gaten gehouden moet worden en er ook meteen verbeteringen moeten worden aangebracht, zodat er snel eenduidigheid is tussen de verschillende medewerkers op de diverse locaties waar de toets plaatsvindt. Daarom is er recentelijk een eerste evaluatie geweest. Naar aanleiding daarvan wordt bekeken op welke wijze het beter en uniformer kan. Wij vonden het van belang om daar al wat eerder mee te beginnen, zodat de rechters straks niet geconfronteerd worden met strubbelingen. Ze noemen dat de «kinderziektes», maar dat vind ik zo'n rare term. Er wordt dus al begonnen voordat de wet in werking getreden is en de rechters de nieuwe formulieren en de nieuwe manieren van motiveren voor zich krijgen. Op die manier zijn de eerste zaken er al uitgefilterd voordat de rechter die onder ogen krijgt. Dit is eigenlijk ook het antwoord op de vraag van de heer Oskam waarom wij er al mee begonnen zijn.
De heer Oskam vroeg ook of het een beleidswijziging is. Dat is het in onze ogen niet. De medewerkers die ik gesproken heb, zeiden ook niet zozeer

dat ze het helemaal anders moeten doen als wel dat ze eindelijk meer de kans krijgen om alle redeneringen die zij in hun hoofd hadden bij het maken van afwegingen, nu ook aan het papier kunnen toevertrouwen. Dat sterkt mij in het idee dat het hier echt gaat om een andere manier van motiveren en niet om een nieuw beleid of een totaal andere uitkomst.
Mevrouw Gesthuizen vroeg daar ook naar, maar misschien wat hoopvoller. Zij vroeg: leiden de geloofwaardigheidstoetsing en de nieuwe motivering tot andere uitkomsten? Wat ik net zei, was misschien iets anekdotisch. Het was het verhaal van de medewerkers zelf en naar hun gevoel is dat niet zo. Het is vooral het inzichtelijk maken waarom bepaalde omstandigheden leiden tot het oordeel dat het ongeloofwaardig is, dan een andere weging van de geloofwaardigheid zelf. Dit is in korte zin hetzelfde. Het kost wel wat meer papier, maar het komt uiteindelijk op hetzelfde neer.
Hoe gaat het «voordeel van de twijfel»-principe werken? Hoe moeten wij dit zien ten opzichte van de toetsing, vraagt mevrouw Gesthuizen. De IND beoordeelt aan de hand van de verklaring van de vreemdeling en aan de hand van het onderzoek van openbare bronnen welke onderdelen geloofwaardig zijn en welke niet. Als je dan een heel duidelijke conclusie kunt trekken, ben je klaar. Is dat niet zo, dan betrekt de IND op het einde het «voordeel van de twijfel»-principe erbij. Of het voordeel van de twijfel moet worden verleend, hangt dus ook af van de mate waarin iemand heeft meegewerkt aan het proces. Het hangt er ook van af of alle documenten zijn overgelegd die overgelegd hadden kunnen worden. Het verschil met de oude manier van motiveren is dat de toets niet vooraf wordt aangelegd. Het «voordeel van de twijfel»-principe wordt alleen op punten ingezet waar ook daadwerkelijk twijfel bestaat.
Nu ga ik in op het hoofdstuk van het medische steunbewijs. Wanneer moet dat er nu wel zijn en wanneer niet, vroeg mevrouw Kuiken, maar in meer keurige bewoordingen. De richtlijn schrijft voor dat de lidstaat een medisch onderzoek moet verrichten na aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade. Dat kunnen littekens zijn, maar ook psychische klachten, zoals PTSS als gevolg van geweld, marteling of verkrachting. De vraag is ook of het medisch onderzoek relevant is voor de beoordeling van het verzoek. Dat is in elk geval, maar niet uitsluitend, afhankelijk van of er significante littekens zijn of verwondingen die zichtbaar zijn op het lichaam en die ook passen bij de verklaringen die de asielzoeker heeft afgelegd over een onmenselijke behandeling en die ook kunnen worden bevestigd door algemene informatie die beschikbaar is over het land van herkomst. Daarnaast kan ook worden onderzocht of de psychische klachten kunnen voortvloeien uit wat in het asielrelaas is gesteld. Wanneer die aanvragen zonder medisch onderzoek ingewilligd kunnen worden, hoeft dat medisch onderzoek niet opgestart te worden. Dat is een groot voordeel voor alle betrokkenen, kan ik mij voorstellen.
Mevrouw Kuiken vroeg wanneer we daarnaar kijken. Het besluit om onderzoek te doen naar medisch steunbewijs komt meestal na het nader verhoor. Dan kun je pas het hele asielrelaas in kaart brengen en bekijken of een forensisch onderzoek relevant is voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Dat is de regel, maar je kunt het niet uitsluiten. Het is denkbaar dat het gaat om zo'n stevig of apart verhaal dat onderzoek in een eerdere fase nodig is. Omdat het gaat om een toets ten opzichte van het relaas, zal dat in de meeste gevallen eerst in kaart worden gebracht.
Mevrouw Kuiken vroeg ook hoe relevant dit wordt en hoe vaak dit naar verwachting zal gebeuren. Onze inschatting is dat het in de toetsing op een instroom van 17.000 asielzoekers gaat om 200 tot 250 onderzoeken voor medisch steunbewijs per jaar. Dat is gebaseerd op de huidige praktijk, waarbij is gekeken naar het aantal onderzoeken dat door de vreemdelingen zelf wordt ingebracht om de aanvraag te onderbouwen. Het is een educated guess, een inschatting bij voorbaat. Als de instroom

uit een land komt waar de honoreringskans wat lager is, is de kans groter dat er een verzoek wordt gedaan. Het kan ook zijn dat de instroom stijgt uit bepaalde landen waar voorheen vele wreedheden en verschrikkelijkheden hebben plaatsgevonden. Dan is de kans groter dat er een beroep op wordt gedaan, dat zoiets naar voren komt in het asielrelaas en dat je een onderzoek zou willen inrichten naar het medisch steunbewijs. In alle gevallen waarin dat helemaal niet nodig is en het asielverzoek wordt ingewilligd zonder dat het medisch argument nodig is, hoef je dat onderzoek niet te doen. Dat lijkt me voor iedereen prettiger.
Mevrouw Voortman en mevrouw Gesthuizen hebben gevraagd om het FNMU een rol te geven als het gaat om signalen van littekens of trauma's. In principe wordt tijdens de rust- en voorbereidingstijd de vreemdeling niet bevraagd over asielmotieven. Daar heb je het nader gehoor voor. Als er in de aanmeldfase medisch onderzoek zou plaatsvinden, krijg je dat het onderzoek start voordat het echte onderzoek gestart is. Zoals ik al zei, zijn er behoorlijk veel gevallen denkbaar waarin het oordeel ook zonder medisch onderzoek te doen al inwilligend is. Dan is de winst daarvan een stuk beperkter en dan is het ook onwenselijk om dat te doen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Dit is een belangrijk punt. Ik draai gelukkig al een paar jaar mee op dit dossier, maar dit is een volkomen nieuw argument dat uit de hoge hoed tevoorschijn komt. Is de Staatssecretaris het met mij eens dat er in de afgelopen jaren veel vaker klachten zijn geweest van vluchtelingen dat juist het uitblijven van medisch onderzoek een probleem werd bij de beoordeling van hun asielverhaal? Dat niet werd onderzocht of bepaalde lichamelijke dan wel psychische klachten voortkwamen uit vervolging, was juist het probleem bij de inwilliging van het asielrelaas en niet het feit dat mensen aan een onderzoek werden onderworpen terwijl zij daar misschien in een bepaalde periode niet op zaten te wachten.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Of dat zo is, is een ding. De vraag is dan wat de reden of de oorzaak daarvan is. Heeft dat ermee te maken dat minder mensen die dat soort zaken hebben meegemaakt, of beweren te hebben meegemaakt, instromen? Of heeft dat te maken met een verandering van het beleid? Ik denk dat het onderzoek naar medisch steunbewijs nu versterkt en goed verankerd wordt in de procedure. Die procedure is zorgvuldig. Het is niet zo dat die argumenten niet meegewogen worden als die later aan bod komen. Je kijkt echter eerst naar het asielrelaas an sich. Dat weeg je mee in het totaalbeeld. Je doet dus geen onderzoeken die niet gedaan hoeven worden, bijvoorbeeld omdat er al een inwilliging op andere gronden heeft plaatsgevonden of omdat er niet wordt getwijfeld aan het relaas.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Mag ik de Staatssecretaris vragen bij welke organisaties die werkzaam zijn in het veld, hij weerklank heeft gevonden voor deze opvatting? Ik heb namelijk alleen maar verzoeken, brieven en mails ontvangen van mensen die zeer dicht op de problematiek zitten en die het tegenovergestelde standpunt innemen van dat van de Staatssecretaris. Zij zeggen dat het voor een integrale beoordeling van een verzoek heel belangrijk is dat we dit er wel bij betrekken.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik heb me ook niet beroepen op andere organisaties om mijn argumentatie te versterken. Die hoef ik er dus niet bij te halen. Soms doe ik het gewoon met mijn eigen inschattingen. Die hoeft u natuurlijk niet te delen. Ik heb ook niet gezegd dat het niet belangrijk is om dit bewijs of dit relaas mee te nemen in de algehele beoordeling. Ik zeg juist dat het een onderdeel is van de algehele beoordeling, maar het is geen factor die je

steeds expliciet naar voren moet halen. Medisch steunbewijs is in de praktijk zinvol, maar niet in alle gevallen. Het lijkt me voor iedereen een betere uitkomst als medisch steunbewijs wel geleverd kan worden maar het onderzoek daarnaar achterwege kan blijven, omdat er op grond van andere redenen al genoeg grond is om het verzoek in te willigen.

De **voorzitter**:
Mevrouw Gesthuizen, nog een nabrander?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Daar hebben we het natuurlijk niet over. We hebben het niet over zaken waarin het verzoek al wordt ingewilligd. We hebben het juist over zaken waarin dat niet het geval is.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Die gevallen zijn er ook, maar daarbij constateer ik niet dat het hele onderzoek achterwege blijft. Dit zal verder uitgewerkt worden in de regelgeving. Er vindt ook nog consultatie plaats met de betrokken partijen. We zullen die zeker serieus horen hierover.
Er zijn ook vragen gesteld over de richtlijn in het algemeen en de implementatie in andere lidstaten. Er zijn drie opt-outs: het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. 24 lidstaten hebben voorgestemd. Op dat moment waren er 27 lidstaten. De laatste stand van zaken van de implementatie is mij niet bekend. Daar kan ik eventueel schriftelijk op terugkomen. De deadline is voor iedereen gelijk. Landen die de richtlijn in juli nog niet geïmplementeerd hebben, krijgen op grond van de jurisprudentie te maken met de rechtstreekse werking van de richtlijn in hun rechtsstelsel. Landen die de implementatie vertragen, zullen dus ook de effecten van de richtlijn merken in hun rechtsbestel. Het is niet zo dat mensen die daar asiel aanvragen, niet de bescherming krijgen die deze richtlijn biedt.

De **voorzitter**:
Mevrouw Kuiken suggereert dat haar een procesvraag is gesteld.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
De Staatssecretaris vraagt of ik er eventueel een brief over wil. Dat hoeft voor mij niet. Het lijkt me gunstiger als we tegen de zomer dit onderwerp terug laten komen in het AO JBZ-Raad, om dan de stand van zaken te bekijken.

De **voorzitter**:
Kan de Staatssecretaris dat toezeggen?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ja, dat vind ik een constructieve oplossing.
De heer Azmani heeft gevraagd of we verder gaan dan de EU-regelgeving. In deze implementatiewet gaan we niet verder, maar ik denk dat de heer Azmani het breder bedoelde. Ik heb geen overzicht van de onderdelen waarop dat het geval is. We hadden natuurlijk al vreemdelingenwetgeving voordat de EU richtlijnen losliet. Veel zaken worden ook niet geregeld in richtlijnen. Het stelsel is niet alomvattend geregeld. Er is dus vaak sprake van een nationale afweging. Bij de implementatiewet voor deze richtlijn hebben we wel alert bekeken of er niet gestapeld wordt. Ik kan echter niet nu zeggen waarin we verder gaan.
Dat is meteen een antwoord op de vraag van de heer Oskam. Hij stelt namelijk al dat we verder gaan. In principe hebben we dat deze keer niet gedaan. We hebben de richtlijn gewoon zo letterlijk mogelijk gevolgd. Er was ook een grote overeenstemming met de wetgeving die we tot nu toe hadden.

De heer **Azmani** (VVD):
De Staatssecretaris betoogt dat we in eerste instantie wetgeving op nationaal terrein hadden, toen er nog geen of onvoldoende Europese wetgeving was. Dat betoog kan ik natuurlijk geheel volgen. Nu zie je dat er een proces gaande is waarbij steeds meer wetgeving op Europees niveau geregeld wordt. Dat betekent dat je minder nationale wetgeving nodig hebt. Is de Staatssecretaris bereid – ik kan mij voorstellen dat hij dat overzicht nu niet heeft – om een scan te laten uitvoeren, gericht op de harmonisatie van wetgeving, ook voor de toekomst, om na te gaan waar de verschillen zitten?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik zou er bijna toe neigen om de procedureafspraken die wij net gemaakt hebben, op te nemen in de stroom naar de JBZ-Raad en er dan op terug te komen. Wij zullen kijken of wij zo'n overzicht kunnen leveren. Als wij dat kunnen, zullen wij dat ook doen.

De **voorzitter**:
De heer Azmani is tevreden. Wij zullen in ons afsprakenlijstje opnemen dat de Staatssecretaris bij de vergaderstukken voor de JBZ-Raad terugkomt op de scan met een positieve intentie. Zo proef ik dat.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ja. Dan kom ik op de vraag van de heer Schouw en mevrouw Voortman waarom er toch een grensdetentie is voor asielzoekers. Er is sprake van een weging van belangen, plichten en wettelijke kaders, waarbij je uiteindelijk tot een balans moet komen waarin je al die factoren zo veel mogelijk recht doet. Het bewaken van de grenzen van het Schengengebied is voor ons een prioriteit, zeker omdat wij andere landen erop willen blijven wijzen dat ook zij zich aan die verplichtingen moeten houden. Wij zijn niet graag degenen die daarin zo veel mogelijk de ruimte opzoeken. Het enkel kenbaar maken van een asielwens is in mijn ogen niet genoeg reden om meteen al de exceptie op basis van humanitaire gronden in te roepen. We hebben natuurlijk wel de plicht – die vervullen wij ook – om de procedure van mensen die een asielwens kenbaar maken, serieus af te handelen en deze mensen bescherming te bieden zolang de asielprocedure loopt. Ze worden dus niet meteen op het vliegtuig gezet. In de nieuwe grensprocedure is het uitstellen of opschorten van toegangsweigering gelimiteerd tot een periode van vier weken. Wij vinden dat dit een evenwicht is waarmee recht wordt gedaan aan al onze verplichtingen en waarmee tegemoet wordt gekomen aan alle rechten die mensen hebben.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Het gaat erom dat je mensen bij voorbaat vastzet. Je gaat niet eerst individueel toetsen, maar zet mensen al bij voorbaat vast. Dat die periode nu begrensd is, doet daar weinig aan af. Ik vind het heel logisch dat verschillende organisaties dan zeggen dat je in strijd met mensenrechtelijke normen handelt. Dat zou de Staatssecretaris zich toch moeten aantrekken?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik trek mij iedere kritiek aan. Helaas zijn het echter niet altijd zulke duidelijke gevallen dat ik binnen een uur een individuele toets af heb. De toets wordt zo snel mogelijk afgenomen, maar het kan zijn dat daar meer tijd dan een dag voor nodig is. De vraag is dan of je iemand meteen toegang geeft tot het land – daar zijn we niet toe verplicht – of dat je iemand de keuze laat en zegt: als u uw verzoek wilt afwachten, bestaat daar een voorziening voor binnen de grensdetentie.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Die voorziening is een gevangenis. De individuele toets is inderdaad niet meteen af, maar dat is precies de reden waarom het zo raar is om mensen in afwachting daarvan dan maar vast te zetten. Ik vind het heel raar dat Nederland zegt: wij vinden het acceptabel om mensen vast te zetten in afwachting van een procedure terwijl zij niets fout hebben gedaan.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dan kan ik slechts constateren dat wij dit anders wegen. Als iemand hier asiel aanvraagt, is dat een vrijwillige handeling. Als het asielverzoek gegrond is, wordt er zo snel mogelijk plaatsgemaakt in de normale opvang, maar als het verzoek niet terecht is, willen wij die persoon niet al hebben toegelaten tot het Schengengebied. Wij vinden dat ook niet terecht ten opzichte van onze Schengenpartners en de verplichtingen die wij in dat kader hebben.
Mevrouw Kuiken vroeg of er straks kwantitatieve gevolgen zijn voor de grensdetentie. Komen daar minder mensen in? Dat is erg lastig te voorspellen, want hoe ga je dat vergelijken? Als er onverhoopt ineens een stijging van de instroom is, neemt het aantal toe. Mevrouw Kuiken voegde het woord «relatief» aan haar vraag toe. Bedoelt zij daarmee relatief ten opzichte van de landen waar de stroom vandaan komt? Het verzoek wordt alleen in de grensprocedure afgedaan als het niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk wordt verklaard of kennelijk ongegrond wordt verklaard. Dat zijn de drie beroemde gronden waaraan geen schorsende werking gekoppeld is. Afhankelijk van hoe zich dat in de praktijk ontwikkelt, zal er ook een effect zijn op de grensdetentie.
Mevrouw Kuiken stelde een vraag over verhoren zonder vertegenwoordiging. Zij zei dat dat niet zou moeten kunnen. Dat punt wordt vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit. Het gesprek over de precieze uitvoering gaan we nog aan, onder andere met de Stichting Nidos en de Nederlandse Orde van Advocaten, maar in principe vindt er bij de categorie waar het over ging, namelijk bij kinderen, geen verhoor plaats zonder vertegenwoordiger.
Er werd nog een vraag gesteld over de schorsende werking. Die vraag kan ik kort beantwoorden. Er is alleen schorsende werking bij de drie gronden die genoemd zijn en anders niet. Wacht, ik geloof dat ik nu twee zaken door elkaar haal. Dat doe ik altijd. Dat heeft te maken met de dubbele ontkenning die daarin staat. Ik moet het zo zeggen: er is alleen géén schorsende werking bij die drie gronden; bij alle andere gronden is sprake van schorsende werking.
De heer Oskam vroeg of er rekening wordt gehouden met het laten verdwijnen van bewijs. Ja, dat is een omstandigheid die nog steeds wordt meegewogen, ook in de nieuwe vorm. Wij verwachten niet dat er wijzigingen optreden in de beoordeling, maar wel in de motivering, want zoals eerder gezegd wordt een en ander nadrukkelijker toegelicht.
Mevrouw Voortman stelde een vraag over het voorhangen van de AMvB. Ik ben daar geen groot fan van, al was het maar omdat ik vrees ...
Ik zie dat mevrouw Kuiken nu wil reageren. Was dit ook een vraag van haar?

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Nee, nee, nee. Ik reageerde even omdat wij daar zelf over gaan.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Daarom sprak ik ook van liefhebberijen – dat was mijn kwalificatie – en zei ik niet dat het niet gebeurt. Ik ben er alleen geen liefhebber van omdat de implementatietermijn van 20 juli dan in gevaar komt en we dan verder van huis zijn. Het is wel zo dat het ontwerpbesluit openbaar is en dat er natuurlijk een consultatie plaatsvindt. Gelet op de verstandhouding die we hebben en het feit dat wij de gevoelens van de Kamer en de uitkomsten

van de consultatie altijd meewegen, vertrouw ik er eigenlijk op dat we een goede procedure hebben die een zorgvuldige uitkomst zal krijgen.
Voordat ik inga op de amendementen, beantwoord ik nog twee openstaande vragen. De heer Azmani vroeg of ik bereid ben om met de Raad voor de rechtspraak om de tafel te gaan zitten over de doorlooptijden. Dat ben ik zeker. We zullen deze factor ook in de beginfase wanneer de wet van kracht is, in de gaten blijven houden en voortdurend bij ons overleg betrekken. Ook zijn er vragen gesteld over de financiële aspecten. Ik heb eerder, in reactie op de interruptie van de heer Oskam, al aangegeven dat die compensatie er is en dat we dat gesprek ook blijven voeren.
Ik kom op de amendementen, te beginnen met het amendement op stuk nr. 8 van de heer Oskam. Met dat amendement schrapt hij de volledige ex-nunctoets weer uit het wetsvoorstel. Daarmee is die toetsing echter nog niet verdwenen; dat wil ik daar wel bij zeggen. Als wij deze toets schrappen uit de wet, dan blijft hij bestaan. Dan is de richtlijn immers niet geheel omgezet in wetgeving en komt er rechtstreekse werking bij kijken. Wij vonden het wel prettig om hem over te nemen zodat wij daar ook wat begeleiding aan konden geven in de memorie van toelichting. Gelukkig vindt de begeleiding die we gezocht hebben in de vorm van een wel volledig toetsende, maar niet herbeoordelende rechter ook weerklank bij de rechters zelf. In die zin denk ik dat we uiteindelijk beter af zijn met de manier waarop het nu gaat – dat wil zeggen: het wetsvoorstel hanteren en handhaven met de toelichting die wij daarbij gegeven hebben – dan met schrapping van deze toetsing waarbij je het risico loopt dat een andere interpretatie de overhand krijgt door de rechtstreekse werking. Daarom ontraad ik dit amendement. In het amendement op stuk nr. 9 van mevrouw Voortman wordt voorgesteld om ten aanzien van Dublinoverdrachten de humanitaire clausule in de wet op te nemen. Die humanitaire clausule maakt natuurlijk al deel uit van de Dublinverordening zelf. Daar hoort die clausule ook thuis. We zetten een verordening meestal niet om in nationale wetgeving. Die geldt al. Ik zou het dus apart vinden om deze regel uit de Dublinverordening te lichten en alsnog in de wet te zetten, terwijl de rest van de Dublinverordening natuurlijk blijft gelden. Die transponeren we ook niet. Die geldt ook gewoon zonder dat we dat doen. In die zin en ook vanwege de wetssystematiek ontraad ik het amendement op stuk nr. 9.
Het amendement op stuk nr. 10 van mevrouw Voortman gaat over een individuele toets alvorens tot grensdetentie wordt overgegaan. We hebben al een korte discussie over de inhoud gehad. We denken er niet hetzelfde over Het zal mevrouw Voortman dan ook niet verrassen dat ik ook de aanneming van dit amendement ontraad.
Met het amendement op stuk nr. 11 van mevrouw Voortman wordt beoogd om de zorgplicht voor kwetsbare groepen vast te leggen in de wet en het belang van het kind leidend te laten zijn. Het amendement voorziet in de verplichting tot het ambtshalve en op verzoek van de vreemdeling toetsen van de bijzondere opvangbehoefte. Dat gaat wat verder dan alleen het waarborgen van de zorgplicht. Die hanteren we nu natuurlijk ook. Het zou wel een heel grote formalisering van de opvangvoorzieningen zijn. Die is in mijn ogen niet wenselijk, omdat er meer belang is bij maatwerk en bij het kunnen inspelen op de bestaande behoefte. Het is ook niet van belang voor de overheid, omdat er enorme administratieve lasten mee gemoeid zijn. Het zijn echt praktische zaken waar je rekening mee moet houden, bijvoorbeeld als een individu een handicap heeft en er een kamer moet worden toegewezen. Daar zijn in de praktijk nu ook geen grote problemen mee, want die zaken worden nu ook gewoon in ogenschouw genomen. We willen wat goed loopt, niet onnodig formaliseren. We willen daar geen risico mee nemen.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Ik vind het opnemen van een recht in de wet niet onnodig formaliseren, zeker niet als het gaat om het opvangen van kwetsbare kinderen. Het waarborgen van hun rechten is overigens niet alleen een beginsel uit de opvangrichtlijn, maar ook uit het kinderrechtenverdrag. Het zou dan toch logisch zijn om in de wet expliciet op te nemen dat je hun belangen beschermt. Ik begrijp dan niet zo goed waarom de Staatssecretaris zegt dat hierbij sprake is van onnodig formaliseren. Het gaat hier wel om basismensenrechten, om kinderrechten.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik zal wat specifieker zijn. Het zit «m vooral in het tweede lid. Ik neem het op voor de praktijk, in de zin dat we een beleid hebben waarin de rechten al gewaarborgd worden. Het tweede lid voegt daar nog iets extra's aan toe, met vooral extra administratieve ballast, wat in mijn ogen niet per se ten goede komt aan de bescherming die we nu in de praktijk al bieden.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Dan ga ik nog even specifiek naar dat amendement kijken.

De **voorzitter**:
Vooralsnog is de conclusie dat het amendement op stuk nr. 11 ontraden wordt.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Als het tweede lid wordt geschrapt, wordt die duiding wel anders. Dan ontraad ik het amendement niet meer. Dan laat ik het oordeel aan de Kamer over.
In het amendement op stuk nr. 12 van mevrouw Voortman gaat het wederom om een individuele toets bij grensdetentie om te kijken of een lichter middel effectief is. Wij maken natuurlijk wel een individuele afweging, maar die helt in beginsel vaak over naar effectieve grensbewaking. Iemand die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied krijgt niet alleen door het asielverzoek toegang. Dan hebben wij op dit moment geen ander alternatief dan grensdetentie. Ik zie dat ook niet snel komen. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden maken wij daar een andere afweging in, bijvoorbeeld ten aanzien van gezinnen of alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het amendement maakt te veel grensdetentie tot uitzondering van het beleid. Daarin kunnen wij elkaar niet vinden en daarom ontraad ik de aanneming van het amendement.

De **voorzitter**:
De aanneming van het amendement op stuk nr. 12 wordt eveneens ontraden. Dan nu het amendement op stuk nr. 13.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat is het amendement-Kuiken/Azmani over nieuwe asielgronden. Ik kan daarvan niet zeggen dat het een raar amendement is, aangezien mijn voorganger het oorspronkelijk in het wetsvoorstel heeft gezet. Ik kan ook niet zeggen dat ik het een supergeweldig amendement vind, omdat wij het er na het advies van de Raad van State weer zelf uit gehaald hebben. Inhoudelijk komt het neer op een weging van de gevolgen. Volgens mij delen wij het doel, namelijk een zo snel mogelijke procedure. Als je de indruk hebt dat het wel kunnen meenemen van nieuwe asielgronden een versnelling van de procedures oplevert, dan moet je het doen. Oorspronkelijk hadden wij die indruk ook, toen wij het wetsvoorstel maakten. Dit was dus de oorspronkelijke gedachte, maar de Raad van State en anderen waren er kritisch op en hebben tegen ons gezegd: dat is leuk gedacht en wij snappen ook wel dat je denkt dat het versnellend werkt. Zij vrezen in de praktijk dat het juist een vertragend effect heeft. Daar hebben wij naar

geluisterd. Ik lees ook weleens dat wij te weinig naar de Raad van State luisteren, maar in dit geval niet. Het blijft natuurlijk een weging. Ik wil niet alleen zeggen dat mijn voorganger het erin heeft geschreven en het vervolgens weer heeft ingetrokken. Ik heb het natuurlijk zelf ook gewogen. Ik ben wel gevoelig voor het argument dat het niet per se versnellend werkt. Natuurlijk kan het zijn, zoals de heer Azmani expliciet aangaf, dat zich een rechtspraktijk ontwikkelt waarbij het wel snel gaat, als iedereen zich hieraan aanpast. Dat is een verwachting die ik meer een weging vind, waar ik mijn geld nu niet op in zou zetten. Ik kan echter ook niet zeggen dat het niet zo is. Ik ben er maar gewoon open in. Dit amendement is een kwestie van: wie kan het beter inschatten, de Kamer of de Raad van State?

De **voorzitter**:
Voordat ik mevrouw Kuiken het woord geef, merk ik op dat het mij niet helemaal helder is wat de regering nu wil met dit amendement.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
In dit geval is dat «oordeel Kamer», want ik kan niet met even grote stelligheid zeggen dat de Kamer, als zij zichzelf op dit punt wijzer acht dan de Raad van State, er naast zou zitten. Het is echt een duivels dilemma om te kiezen tussen de Kamer of de Raad State. Maar de Kamer zit nu hier.

De **voorzitter**:
Dit lijkt mij eerlijk gezegd het gemakkelijkste dilemma. U kiest natuurlijk altijd voor de Kamer. Het woord is aan mevrouw Kuiken.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Ik heb niet zozeer een vraag als wel een opmerking. Wij zien ook het risico, maar wij wegen inderdaad het effect net even anders. De Raad voor de rechtspraak heeft in de eerste ronde niet aangegeven dit bezwaar te zien. Het is de Raad van State die dit advies heeft gegeven. Ik ben blij dat de Staatssecretaris het oordeel over het amendement aan de Kamer laat.

De **voorzitter**:
Zullen wij eens bezien of dat met het amendement op stuk nr. 14 ook het geval is?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik geef ook nog een reactie op het vorige punt, voordat wij nog langere brieven krijgen in de consultatie. De indruk wordt gewekt dat je, als je ergens geen kritiek op levert, het ermee eens bent. Wij moeten daar ook enige ruimte voor creëren. Dan weten wij echter niet expliciet wat men ervan vond.
Het amendement op stuk nr. 14 ontraad ik. Ik denk dat het er daarbij echt om gaat hoe je de verschillende wetssystemen die wij hebben, in onderlinge verhouding tot elkaar ziet. Je hebt het Europees recht, met richtlijnen die je moet vertalen en omzetten. Dat doe je het liefst zo letterlijk mogelijk. Vervolgens is er de nationale wetgevingspraktijk, waarin je consulteert en goed overleg hebt. Er wordt grote waarde gehecht aan wat door de wetgever in de memorie van toelichting wordt gezegd. Volgens mij zijn wij het met elkaar eens over wat wij uiteindelijk in de praktijk willen. Wat in dit amendement staat, kan ik in praktische zin onderschrijven. De vraag is alleen: hoe kom je het effectiefst tot die praktijk? Als je het opneemt op de manier waarop het in het amendement is verwoord, denk ik dat je een drieledig risico loopt. Het risico van de senaat werd al genoemd. De senaat zal immers ook een weging maken van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende rechtsstelsels. Ten tweede is er het risico van prejudiciële vragen, omdat een rechter toch wat licht kan zien tussen de tekst van de richtlijn en de tekst van de wet. Ten derde is er het risico van een infractieprocedure als in Brussel wordt

gedacht «dit willen we niet». Zo hard zal men er niet per se tegen ingaan, maar het zijn wel risico's. Ik denk dat die risico's zwaarder zouden moeten wegen dan de voordelen, omdat ik op grond van de memorie van toelichting en de reacties uit de praktijk denk dat de praktijk zich, ook zonder dit amendement, goed zal zetten. We lopen dan bovendien niet het risico dat er onduidelijkheid over bestaat; het is recht en er zullen juristen naar gaan kijken.
De praktijk is nu dat er geen eigen onderzoek wordt gedaan, dat men uitgaat van wat er is en dat er volledig wordt getoetst. Er is altijd die ene bizarre uitzondering waarvan een rechter iets meer wil weten. Die zal zich dan afvragen of hij dat wel of niet mag doen. Ik vrees dat we op dat moment, als dit amendement wordt aangenomen, het risico lopen dat we niet krijgen wat we willen. Dat risico lopen we niet als we het doen op de manier die de regering voorstelt. Wij maken het heel duidelijk in de memorie van toelichting en op die manier sturen wij het.

De heer **Azmani** (VVD):
Ik kan begrijpen waarom de Staatssecretaris dat zegt en waarom hij in die zin zijn advies geeft. Als je kijkt naar de bepalingen die expliciet neergelegd zijn in artikel 46, derde lid van de Europese richtlijn, zie je dat het elkaar niet bijt. Je kunt dus niet zeggen dat het in strijd zou zijn met de richtlijn. Wat je doet, is wat je al in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag hebt aangegeven over hoe er getoetst moet worden en hoe er in de praktijk van het algemene bestuursrecht getoetst moet worden, namelijk op het feit dat de beschikking leidend is, dat de beschikking uitgangspunt is en dat een rechterlijke instantie niet een zelfstandig oordeel kan leggen naast het bestuurlijke oordeel. Dat is volgens mij hetgeen in de wetgeving naar voren wordt gebracht. Als je dat in de memorie van toelichting opneemt, is dat ook de richting. Ik vind dat je het dan ook als wetgever moet opnemen in je codificatie.
Ik snap echt wel dat je alle risico's uitsluit door de bepaling letterlijk op te nemen zoals de wetgever op dit moment doet, maar ik vind dat je daar wel richting aan mag geven als wetgever en daar ook sturing op mag geven. Zo is dat amendement ook bedoeld. Het is dan aan anderen om te beoordelen of het in strijd is met de richtlijn. Die prejudiciële vragen komen er toch, want op het moment dat je het heel open formuleert, leg je het eigenlijk bij de Raad van State neer. De Raad van State moet dan gaan oordelen in de casuïstiek en de individuele jurisprudentie of het in lijn is met de desbetreffende richtlijn. Ik denk dan bij mezelf: wetgever neem die verantwoordelijkheid en leg die niet alleen neer bij de rechtspraak.

De **voorzitter**:
En wat was uw specifieke vraag aan de Staatssecretaris?

De heer **Azmani** (VVD):
Staatssecretaris, wilt u daar nog een keer op reflecteren?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Graag.
We willen hetzelfde. De vraag is alleen hoe je het regelt en hoe je in de verhouding tussen het Europees recht, het unierecht en wat daaruit voortvloeit en het Nederlandse rechtssysteem op een goede manier regelt dat je in de praktijk tot een goede uitkomst komt. Het moet niet alleen maar steviger op papier staan. Dit amendement gaat verder dan alleen wat de heer Azmani nu in zijn toelichting zegt, namelijk dat de rechter uitgaat van het besluit van het bestuur. Als dat er stond, was het oké. Dan heb je een setje nog wat steviger regels in de wet staan die erbij passen. Dit amendement gaat wel verder. Ik vrees echt dat je je hand overspeelt.

Je zet dan net te veel in de wet en daardoor kom je met te weinig thuis. Ik zou het erg betreuren als dat werkelijkheid werd. We zijn het hier eigenlijk eens over wat we willen. In de consultatie zie je ook dat het breed weerklank krijgt in het Nederlandse rechtssysteem en bij de mensen die er straks over gaan. Door het zo hard op te schrijven en dan ook nog eens op een manier die twijfel doet rijzen over de vraag of het nog wel binnen de richtlijn past – dat doet het in mijn ogen echt – vrees ik dat je straks juist minder hebt dan je beoogt en wilt.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
De Staatssecretaris en ik zijn het echt fundamenteel oneens. Ten eerste is het niet zo dat je overal over alles een letterlijke bepaling hoeft op te nemen. Uiteindelijk is het altijd een kwestie van interpretatie. Ik ben het eens met de heer Azmani dat je als wetgever de verantwoordelijkheid hebt om datgene wat je in de memorie van toelichting schrijft, ook in de wetgeving te zetten. Bovendien willen we voorkomen dat er een onderlinge welles-nietesdiscussie komt tussen lagere rechtbanken en straks de Raad van State over waar dit zou moeten eindigen. We zijn het erover eens dat de richtlijn zoals die bedoeld is, vervat staat in de memorie van toelichting en dat we een volle toets willen. Dan moet je daar dus ook de kaders voor geven als wetgever. Als je dat overlaat aan jurisprudentie, dan zijn we vele zaken verder voordat we die helderheid hebben en dan doen we, althans dat is mijn angst, juist het tegenovergestelde van wat we hebben beoogd.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Alleen schept dit amendement in mijn ogen juist meer onduidelijkheid dan duidelijkheid en meer risico op interpretatieverschillen. Je wekt namelijk op zijn minst de indruk dat je de volle toetsing bij wet niet vol wilt maken. Er is wel verschil tussen een toetsing die vol is, zoals ook de richtlijn omschrijft, en de omzetting daarvan, waarbij je ter toelichting zegt: er is altijd een geval, die ene uitzondering op de zoveel duizenden, waarin een rechter zich genoodzaakt voelt om net iets meer te doen dan in al die andere duizenden gevallen. Als die rechter dan aanloopt tegen een wet die hem eigenlijk het gevoel geeft dat hij dat niet mag doen, dan heb je een probleem. In 99,9% van de gevallen zal dit amendement geen invloed hebben, omdat het dan precies gaat zoals we willen. Zo fundamenteel oneens zijn we het volgens mij namelijk niet over de inhoud, alleen over de vraag welk effect het heeft in je rechtsstelsel. Ik vind het ook helemaal niet een kwestie van lef. Ik vind niet dat je geen lef zou hebben als je iets niet in de wet schrijft wat al wel in de toelichting staat. Dan heb je geen memorie van toelichting meer nodig en zou je alles in de wet moeten zetten. Dat vind ik ook een beetje een apart punt. Je moet volgens mij de slimmigheid hebben om in de memorie van toelichting te beschrijven welke praktijk je wilt en dan moet je de verschillende elementen zo op elkaar afstemmen en het rechtsstelsel zo inrichten dat die praktijk er ook komt.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Dan hebben we een duidelijk interpretatieverschil van rollen. Ik vind wetgeving maken in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris en van ons als medewetgever. Hoe we zaken interpreteren, moeten we niet overlaten aan de jurisprudentie van de Raad van State. Ik ben het ook oneens met het argument van de Staatssecretaris dat de rechter het zelf moet kunnen beoordelen als het een heel bijzonder geval is. Jazeker, we willen een volle toetsing, maar dat betekent niet dat hij ze zelf beoordeelt. Dan zegt hij: de schikking die er nu ligt, deugt niet en moet terug en opnieuw gemotiveerd worden of opnieuw onderzocht. Die volle toetsing staat aan alle kanten. We willen juist een heel volle toets. We willen ook niet dat daarop beknibbeld wordt, dat die beperkt

wordt of dat een lagere rechter zegt: we doen het zus, terwijl de Raad van State uiteindelijk zegt: we doen het zo. We willen die volle toets en we zien ook niet het risico dat je daarmee de andere kant beperkt. We zien juist nu dat je het overlaat aan een proces waar uiteindelijk de Raad van State invult hoe we het precies moeten interpreteren. Dat is wat wij niet willen.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Eigenlijk geeft mevrouw Kuiken in haar relaas precies het dilemma aan. Ze zegt zelf ook dat je in dat ene uitzonderlijke geval wilt dat de rechter kan herbeoordelen.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA):
Nee, dat zei ik niet.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Jawel, dat was letterlijk uw tekst. Maar goed, het geeft het dilemma aan. Wat we inhoudelijk willen, is hetzelfde. De vraag is hoe je op een slimme manier de balans tussen al die ingewikkelde juridische verhoudingen van Unierecht, Nederlands recht, de rol van de rechter, de rol van de wetgever, de rol die de memorie van toelichting daarin speelt – want die speelt gewoon een hoofdrol, dat is geen bijrol – zo slim mogelijk inregelt, zodat we de praktijk krijgen die we wensen. Ik zie het als mijn taak om aan de Kamer een voorstel te doen, waarmee we in de praktijk zo dicht mogelijk komen bij wat we nu beogen te gaan doen. Ik denk dat we met dit amendement een groot risico lopen om daar afbreuk aan te doen.

De **voorzitter**:
Ik wil daarop zelf even een interruptie plaatsen, in de vorm van een vraag. Ik heb de Staatssecretaris horen zeggen: als je dit amendement zou aannemen, ligt het risico op de loer van een infractieprocedure. Daar zit helemaal niemand op te wachten, ik denk ook de indieners van het amendement niet. Zou het helpen als de Staatssecretaris daar nog eens een wat preciezere brief over stuurt naar de Kamer? Ik begrijp immers dat wij over twee weken gaan stemmen over dit wetsvoorstel en de amendementen. Dan kan iedereen daar nog even heel goed naar kijken. Is de Staatssecretaris daartoe bereid?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ik ben in dit geval zeker bereid om mogelijke komende inzichten een kans te bieden.
De heer Schouw vroeg eerder al – die vraag koppel ik er maar aan – of ik kan garanderen dat het niet in strijd is met de richtlijn. Ik kan sowieso niets garanderen, maar in dit geval denk ik dat datgene wat ik eerder heb gezegd, voldoende grond is om hierbij een nog grotere winstwaarschuwing af te geven. Maar die brief zullen wij opstellen met informatie tot achter de komma.

De **voorzitter**:
Mag ik zo vrij zijn om die brief aan u te vragen vóór volgende week maandag of dinsdag? Ik begrijp dat dat lukt. Mevrouw Voortman, wilde u nog iets zeggen op dit punt?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Als er toch een zeer uitgebreide brief komt, denk ik dat ik mijn interruptie nu wel even kan ophouden.

De **voorzitter**:
De Staatssecretaris heeft het amendement op stuk nr.14 dus vooralsnog ontraden. Er komt een brief van de Staatssecretaris. Wij gaan verder met het amendement op stuk nr. 15.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Tegen het amendement-Schouw/Kuiken over de bewijsvoorlichtingsplicht zie ik geen bezwaren. De voorlichting wordt in de praktijk al gegeven en daar gaan we ook niet mee ophouden. Als de Kamer dit een wettelijke basis wil geven in deze wet, laat ik dat aan haar oordeel over.
Bij het amendement op stuk nr. 16 over het vastleggen van de Bahaddar-exceptie gaf de indiener zelf aan dat dit codificatie is van de jurisprudentie. Het niet overnemen van het amendement leidt er dus ook niet toe dat wij ons niet gebonden achten. Ook hiervoor geldt dat ik het aan het oordeel van de Kamer overlaat als zij deze jurisprudentie wil vastleggen en codificeren.
Vervolgens kom ik op het amendement op stuk nr. 18 van mevrouw Gesthuizen. In onze ogen past die regeling het best op het niveau van het Vreemdelingenbesluit, omdat ook andere voorkomende bewijsmiddelen niet in de wet zijn opgenomen maar in het besluit. Wij gaan dit dus op dat niveau regelen; het wordt op die manier ook geregeld. Ik ontraad dan ook het amendement om het in deze wet te regelen.

De **voorzitter**:
Hiermee zijn wij gekomen aan het einde van de beantwoording in eerste termijn door de Staatssecretaris. Veel dank daarvoor. Ik kijk de kring rond om te zien of er behoefte is aan een korte tweede termijn. Mevrouw Kuiken en de heer Azmani zien af van hun tweede termijn. Ik geef het woord aan mevrouw Gesthuizen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Voorzitter. De Staatssecretaris en ik verschillen echt van mening over de manier waarop moet worden omgegaan met vluchtelingen bij wie er sprake zou kunnen zijn van een medische noodzaak. Ik geef het voorbeeld van iemand die een relaas houdt als vluchtverhaal en daarin zelf aangeeft, het vermoeden doet rijzen of zelfs aantoont, al dan niet met fysiek bewijsmateriaal, dat hij of zij het slachtoffer is geworden van bijvoorbeeld marteling. De Staatssecretaris komt wat huiverig over om verder te gaan dan hetgeen hij nu doet. Ik vind dat jammer.
Ik meen ook in het ACVZ-advies te hebben gelezen dat er wel wordt geadviseerd om het artikel 18 wel in de Vreemdelingenwet op te nemen en niet in lagere regelgeving. Ik hamer daar juist zo op omdat het volgens mij, zoals ik in mijn eerste termijn ook al zei en anders dan de regering betoogt, niet slechts gaat om een stap in de geloofwaardigheidsbeoordeling maar om een procedurele waarborg, die dus een formele verankering verdient.
Ik vraag de Staatssecretaris ook of hij, zoals de vorige Staatssecretaris ook heeft gedaan, misschien eens op werkbezoek zou willen gaan bij het Medisch Opvangproject Ongedocumenteerden in Amsterdam, omdat je daar een heel duidelijk beeld krijgt van wat er kan gebeuren als er signalen gemist worden. Er zitten daar een aantal mensen; daarbij moet de Staatssecretaris maar bedenken dat, zoals hij ongetwijfeld ook wel weet, ook nog een flink aantal van dat soort mensen gewoon over straat zwerven en daarmee in de eerste plaats zichzelf maar ook, zo zeg ik er maar een beetje beschroomd achteraan, de rest van onze samenleving tot last zijn. Daar zitten heel ernstige zaken tussen. Je kunt eigenlijk stellen dat deze mensen en wij met z'n allen niet in deze situatie waren geraakt als het begin van hun asielprocedure beter was verlopen, als die procedure ordentelijk was gegaan, als deze mensen niet onterecht niet waren geloofd en als hun ernstige medische problematiek niet over het hoofd was gezien. Daarna moeten we immers met kunst en vliegwerk en met artikel 64-procedure weer allerlei slagen maken. Dat is allemaal zeer onwenselijk.
Ik zou de Staatssecretaris, als die tijd mij nog gegeven is, nog een aantal vragen willen voorhouden uit een brief die hij ongetwijfeld zelf niet heeft

gelezen. Aangezien hij heeft gezegd dat hij zich niet heeft laten inspireren door organisaties die echt dicht op de problematiek zitten, dat hij zich niet met die organisaties heeft onderhouden en dat hij ook hun argumentatie niet heeft overgenomen, wil ik hem vanuit het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek een aantal vragen voorleggen die ik zelf in ieder geval uiterst serieus neem. Hoe wordt er zorg voor gedragen dat het medisch onderzoek na steunbewijs volgens de richtlijnen van het Istanboelprotocol wordt uitgevoerd? Hoe wordt de relevantie bepaald van een medisch onderzoek conform artikel 18 van de procedurerichtlijn, zonder dat de relevante medische kennis beschikbaar is? Hoe kan een medisch onderzoek bijdragen aan de integrale beoordeling als dat onderzoek pas na beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas wordt uitgevoerd en gebruikt? Hoe wordt bewerkstelligd dat de uitvoering van dit lastige medische onderzoek breed wordt gedragen door zowel de IND als de asielzoeker en diens gemachtigde? Wat is de praktische betekenis van de mededeling dat een asielzoeker een uitgebreid medisch onderzoek op basis van het Istanboelprotocol op eigen gelegenheid en eigen kosten mag laten uitvoeren? Dat laatste probeer ik te veranderen met mijn amendement; zie pagina 35 van de nota naar aanleiding van het verslag. Asielzoekers beschikken namelijk zelden of nooit over voldoende geld om een dergelijk onderzoek te betalen. Hierop krijg ik graag een reactie.

De heer **Oskam** (CDA):
Voorzitter. Dank voor de snelle en gedegen beantwoording. Op twee punten heb ik een iets minder gedegen antwoord gekregen. Daarbij gaat het met name om het feit dat de regering in het wetsvoorstel heeft aangegeven dat naar verwachting aanzienlijke verschillen zullen blijven bestaan tussen Europese landen op het punt van de opvangvoorziening en de procedures. Hoe verhoudt dit zich tot het streven naar een verbeterd Europees gemeenschappelijk asielsysteem? Dat is misschien meer een beleidsmatige vraag.
Het tweede punt betreft het onderzoek naar de vraag of een derde land veilig is voor de vreemdeling. Op dat punt heb ik gevraagd wat de IND wel kan en wat niet.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Voorzitter. Er heeft een interessant debat plaatsgevonden over het amendement-Azmani/Kuiken. Ik denk dat de Staatssecretaris heel terecht heeft aangegeven dat het amendement strijdig is met artikel 46 van de procedurerichtlijn, omdat je juist die volle toets moet kunnen doen. Hoe je het ook wendt of keert, op deze manier creëer je een terughoudende toets. Het doel van de procedurerichtlijn is immers juist dat de rechter met een volle en grondige toets moet voorkomen dat iemand wordt teruggestuurd naar een plaats waar hij niet veilig is. Als het amendement zo blijft, zou dit doel kunnen worden ondermijnd, nu de rechter zich alsnog zou moeten beperken tot een toets van de beoordeling door de Minister. Ik ben heel benieuwd naar de beantwoording door de Staatssecretaris, maar eigenlijk ben ik het tot nu toe vooral met hem eens. Ik hoop dus dat de beantwoording geheel in lijn is met wat hij hier tot nu toe heeft verkondigd. Minder blij ben ik met de reactie van de Staatssecretaris op een aantal van mijn amendementen. Wel blij ben ik met zijn reactie op het punt van kinderen in detentie. Ik kan hem mededelen dat ik mijn desbetreffende amendement zal aanpassen door het tweede lid eruit te halen. Niet blij ben ik met zijn reactie op mijn amendement over de humanitaire clausule. De Staatssecretaris heeft namelijk gezegd dat dit al in de Dublinverordening staat. Mijn punt is juist dat we door die humanitaire clausule niet in de wet op te nemen, volgens mij een wet creëren die in strijd is met de Dublinverordening. Tot slot dien ik de volgende motie in.

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de IND asielzoekers verhoort met betrekking tot hun vluchtverhaal en identiteit voordat zij toegang hebben gekregen tot rechtsbijstand;

overwegende dat het van belang is dat asielzoekers rechtsbijstand moeten krijgen om hun asielrelaas zorgvuldig voor te bereiden en niet het slachtoffer te worden van een gebrek aan kennis van de Nederlandse asielregels;

verzoekt de regering, te bewerkstelligen dat asielzoekers altijd toegang hebben tot rechtsbijstand alvorens zij worden verhoord met betrekking tot hun asielaanvraag,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Voortman. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.
Zij krijgt nr. 19 (34 088).

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):
Tot slot: het spijt mij zeer, maar ik moet weg naar een ander overleg. Ik zal ervoor zorgen dat de antwoorden op mijn vragen goed gevolgd zullen worden. Excuses.

De **voorzitter**:
U bent geëxcuseerd, mevrouw Voortman.

Voorzitter: Kuiken

De heer **Schouw** (D66):
Voorzitter. Ik dank de Staatssecretaris voor zijn uitvoerige en precieze, maar toch kordate beantwoording. Dat is een hele prestatie op zo'n ingewikkeld dossier. Ik dank de Staatssecretaris ook voor zijn positieve zienswijze op een aantal amendementen van mijn fractie.
Ik zit nog met twee dingetjes. Het eerste ligt een beetje in het verlengde van de vragen die de heer Oskam in eerste termijn stelde. Hoe houden wij zicht op de financiële effecten van de implementatie van deze nieuwe richtlijnen? Mijn fractie maakt zich namelijk nogal zorgen over de onbetaalde cheques die als natte herfstbladeren op het Ministerie van Justitie blijven vallen. Ik vind dat de Staatssecretaris daarover wat makkelijk deed. Kan hij toezeggen dat wij, bijvoorbeeld na de zomer, een wat preciezere indicatie krijgen van wat dit allemaal gaat kosten?
Ten tweede ben ik blij met de opmerkingen van de Staatssecretaris over het amendement op stuk nr. 14. Mijn gevoel zei namelijk ook al dat dit weleens strijdig zou kunnen zijn met artikel 46. Ik hoop dus dat die brief er komt en dat wij met elkaar tot een oplossing kunnen komen.
Tot slot heeft mijn fractie verzocht om een voorhang ten aanzien van het medisch steunbewijs en ten aanzien van het nader vormgeven van grensdetentie. Ik begrijp dat de Staatssecretaris daar niet heel erg van houdt, maar kan hij hier toch nog eens wat preciezer op ingaan en is hij

misschien bereid om een alternatief aan te reiken, zodat de Kamer grip kan houden op wat daarin komt te staan?

Voorzitter: Schouw

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Voorzitter. Ik ga allereerst in op de vragen van mevrouw Gesthuizen. Ik had niet gezegd dat ik de informatie van anderen niet tot mij had genomen. Ik had alleen gezegd dat mijn redenering op zichzelf niet per se op externe argumenten steunde. Ik kan de vragen die mevrouw Gesthuizen heeft gesteld, niet direct beantwoorden. Er vindt nu wel een consultatieronde plaats over het besluit. Als mevrouw Gesthuizen ons die vragen doet toekomen, zullen wij die vragen en onze reactie daarop meenemen in de consultatiegesprekken die wij hebben. Dat lijkt mij een betere weg. Dan behandelen wij ze bij het besluit zoals wij dat gaan doen.
De heer Oskam heeft gevraagd naar de verschillen tussen Europese landen. Die zijn nog steeds aanzienlijk. Ze worden nu gestroomlijnd met een richtlijn en voldoen straks dus in ieder geval aan de minima van deze richtlijn, maar landen kunnen daarbovenop bouwen wat zij willen. De ondergrens is geharmoniseerd, maar wij hebben niet afgesproken dat er niets bovenop mag komen. Wij doen als Nederland ons best om er niet al te veel bovenop te doen, zeker niet bij deze implementatie, maar er blijven wel verschillen bestaan.

De heer **Oskam** (CDA):
De heer Azmani zei ook al zoiets: we moeten maar gewoon doorgaan, want we kunnen er nu toch niks meer aan doen. Dat vind ik toch iets te makkelijk. De gedachte achter mijn vraag is eigenlijk of Nederland hier in Europees verband nog iets aan gaat doen. Wij moeten met elkaar de samenwerking intensiveren, maar ik heb het idee dat andere landen het er een beetje bij laten zitten. Ze krijgen allemaal aanwijzingen en procedures, maar ze doen het niet. Wij doen het wel. Wat gaat Nederland doen om Europese harmonie te bewerkstelligen?

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Dat doen wij op verschillende terreinen. Er komt straks weer een nieuwe Europese agenda op dit dossier. Daarop zullen wij ook weer een reactie geven. Dat zijn niet de meest snelle processen. Wij doen dit bijvoorbeeld ook door te werken met liaisons die ter plekke gestationeerd zijn, bijvoorbeeld in Italië, en te bekijken of wij de boel in de praktijk wat kunnen stroomlijnen en wat sneller kunnen laten verlopen. Maar ja, het is een Europees proces. Een wetgevingstraject hier kost al enige tijd, laat staan als je het in Europa wilt doen. Maar het heeft onze onverminderde aandacht en inspanning.
Mevrouw Gesthuizen heeft een vraag gesteld over het onderzoek, dat pas zou worden opgestart na de geloofwaardigheidsbeoordeling. Het wordt opgestart na het nader verhoor. Dan kun je ook beoordelen of het onderzoek relevant is. Het gebeurt dus niet per se na de geloofwaardigheidsbeoordeling. Verder denk ik eerlijk gezegd dat we het niet oneens zijn over het feit dat je die zaak moet meewegen, maar meer over de vraag wanneer je dat dan precies moet doen en hoe belangrijk het is. Ik ben ook echt niet blind voor het effect dat mensen met bijvoorbeeld PTSS hebben op zichzelf maar ook hun directe omgeving. Ik wil het niet afdoen als procedureel, maar volgens mij zit het hem dus meer in de vraag wanneer je het meeweegt en of je het een aparte status geeft los van andere factoren, dan dat we onenigheid zouden hebben over het belang van deze argumenten.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):

Ik zal eerlijkheidshalve meteen opbiechten dat ik nog overweeg om mijn amendement in tweeën te knippen. Het is fijn dat de Staatssecretaris en ik niet van mening verschillen over de noodzaak van een goed medisch onderzoek in een aantal gevallen. Maar ik ben bang voor wat er gebeurt als het wel of niet een medisch onderzoek laten uitvoeren, en dus ook bekostigen, alleen maar ligt bij de beoordelende instantie, en een vreemdeling het in alle andere gevallen zelf moet betalen. Dat probeer ik om te draaien in mijn amendement. En als achteraf blijkt dat een vreemdeling terecht om een dergelijk medisch onderzoek heeft gevraagd, moet het wel zo zijn dat diegene niet meer zelf voor de kosten opdraait. Ik overweeg nog om dat in een apart amendement te gieten. Dat zal ik dan zo snel mogelijk naar de Kamer en uiteraard ook naar de Staatssecretaris zenden.

De **voorzitter**:
Dat zien we dan tegemoet.

Staatssecretaris **Dijkhoff**:
Ja, inderdaad.
Mevrouw Voortman is er nu niet meer, maar er wordt vast meegeluisterd. Ze bracht het argument in dat de wet in strijd met de Dublinverordening als we dat niet overnemen. Dat is in mijn ogen niet zo omdat de verordening gewoon blijft gelden. Die wordt niet buiten werking gesteld door de richtlijn. We hoeven de verordening niet te kopiëren in andere wetten om die te laten gelden. Ze blijft dus gewoon van toepassing.
Mevrouw Voortman heeft een motie ingediend op stuk nr. 19. De procedurerichtlijn verplicht rechtsbijstand in de fase van beroep bij de rechtbank. In de bestuurlijke fase zijn lidstaten alleen verplicht om kosteloze jurisprudentie en procedurele informatie te verschaffen. We voldoen dus al ruimschoots met de mogelijkheden voor juridische bijstand die we nu hebben. Ik zie geen aanleiding om daarin nog verder te gaan dan nu het geval is. Ik ontraad de motie dus.
De heer Schouw heeft een vraag gesteld over de voorhang. Als we dat helemaal zo gaan doen, zie ik de praktische beperking dat we de datum van 20 juli 2015 niet halen. We kunnen uiteraard wel een Kamerbrief sturen naar aanleiding van de vaststelling van het besluit. Het is nu natuurlijk ook een openbaar stuk waarover we een consultatieronde hebben. Dan zitten we in een soort nahang, maar dat heeft ook heel erg te maken met de data die we nu eenmaal op ons af zien komen.

De **voorzitter**:
We zijn gekomen aan het einde van de behandeling van het wetsvoorstel. De prognose is dat we dinsdag over twee weken stemmen over het wetsvoorstel, inclusief de amendementen en de motie.
Ik heb één toezegging genoteerd. De Staatssecretaris komt – laten we dat zetten op uiterlijk volgende week dinsdag, klokke 12.00 uur – met een brief over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden, om het zo maar even samen te vatten, van het amendement op stuk nr. 14.

De heer **Azmani** (VVD):
Voorzitter, u zei dat we dinsdag over twee weken zullen stemmen. Waarom niet dinsdag over een week?

De **voorzitter**:
Inderdaad, dinsdag over een week. Niet aanstaande dinsdag dus, maar die dinsdag daarop.

De heer **Oskam** (CDA):
Dan is het handig als we die brief maandag hebben, want we moeten het dinsdag misschien nog even in de fractie bespreken.

De **voorzitter**:
Dat lijkt me een heel goede aanvulling. Ik kijk even naar de Staatssecretaris of dat kan. Zo te zien, kan dat.
Daarmee zijn we aan het einde van deze vergadering gekomen. Ik dank het publiek, de ambtenaren en natuurlijk de Staatssecretaris. Ik dank de leden van deze commissie voor hun welwillende inbreng.

Sluiting 16.41 uur.